

# **LOS ACTOS NORMATIVOS DERIVADOS DE LAS COMPETENCIAS ESTABLECIDAS EN EL TRATADO CONSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA**

*Carlos Francisco Molina del Pozo.  
Catedrático Jean Monnet de Derecho Comunitario.  
Universidad de Alcalá.*

A lo largo de todo el proceso de creación de la futura Constitución europea, los miembros de la Convención recibieron un buen número de documentos vinculados con las distintas materias que debía abarcar el texto constitucional. Una de esas cuestiones fue, precisamente, la relativa a los distintos medios de acción con que contaba la Unión para el desarrollo de su actividad. En este sentido, el Praesidium elaboró en el mes de febrero de 2003 un primer proyecto referido al ejercicio de las competencias de la Unión. Dentro de este texto cabe destacar el artículo 24 en el que se establece lo siguiente:

*"1. En el ejercicio de las competencias que le atribuye la Constitución, la Unión se servirá de los siguientes instrumentos jurídicos, de conformidad con lo dispuesto en la Parte II: la ley europea, la ley de bases europea, el reglamento europeo, la decisión europea, las recomendaciones y los dictámenes.*

*La ley europea es un acto legislativo de alcance general. Será obligatoria en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.*

*La ley de bases europea es un acto legislativo que obliga al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios.*

*El reglamento europeo es un acto no legislativo de alcance general que tiene por objeto la ejecución de actos legislativos y de determinadas disposiciones particulares de la Constitución. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.*

*La decisión europea es un acto no legislativo obligatorio en todos sus elementos. Cuando en la decisión se designan los destinatarios de la misma, sólo será*

*obligatoria para éstos.*

*Las recomendaciones y los dictámenes adoptados por las instituciones no revestirán carácter vinculante.*

*2. Cuando se les presente una propuesta de acto legislativo, el Parlamento Europeo y el Consejo se abstendrán de adoptar actos no previstos en la Constitución".*

El contenido de este documento se elaboró teniendo en cuenta las conclusiones extraídas por el Grupo IX en el transcurso de sus diversas reuniones y fue objeto de debate en la sesión plenaria de 17 de marzo de 2003. Por lo que respecta al contenido de esa discusión, buena parte de los convencionales presentes en la reunión se mostraron muy conformes con la simplificación que se había venido a introducir en el ámbito de los actos jurídicos comunitarios y felicitaron al Praesidium por haber convertido la codecisión en la regla general para la creación de normas.

Del mismo modo, gran número de oradores aplaudieron la decisión de establecer una distinción clara y tajante entre actos legislativos y no legislativos en el seno de la Unión Europea. Pese a esta posición mayoritaria, algunos convencionales señalaron lo poco adecuado de la decisión adoptada por el Praesidium en la medida en que la existencia de instrumentos no legislativos directamente aplicables supondría la posibilidad de legislar mediante decreto. Sin embargo, para aplacar los temores de este sector de la Convención, el Sr. Amato especificó que este tipo de actos ya existían en el ámbito de la Unión y que, en consecuencia, no se produciría ningún cambio sustancial respecto de la situación que, de facto, se venía produciendo en el ámbito comunitario.

Otros convencionales propusieron la creación de una nueva categoría de actos jurídicos que, bajo la denominación de ley orgánica, servirían para regular aquellos aspectos vinculados con las instituciones y recursos propios de la Unión y que contarían con un procedimiento legislativo propio. En esta misma dirección, ciertos oradores solicitaron que los acuerdos sociales también tuviesen un papel destacado dentro del elenco de actos jurídicos existentes en la Unión y que se les concediese el mismo valor que a las leyes marco.

El texto finalmente adoptado por la Convención y posteriormente enviado a la CIG, contenía en su artículo 32 una disposición prácticamente idéntica a la que acabamos de hacer referencia. Así, se mantiene la distinción entre actos legislativos y no legislativos y se dispone que los instrumentos de que dispone la Unión para el

desarrollo de su actividad, de conformidad con la Parte III (que pasa a recoger los artículos en materia de políticas comunitarias), son:

- La ley europea
- La ley marco europea (que era la antigua ley de bases)
- El reglamento europeo.
- La decisión europea.
- Las recomendaciones.
- Los dictámenes.

Finalmente, se transmite el contenido de este proyecto a la CIG para proceder a su configuración definitiva. Lo cierto es que, en relación con este artículo en concreto, no se introdujo ninguna novedad importante ya que el sentido general del precepto se mantiene en vigor. La única novedad destacable es el cambio de numeración que se produjo tras la aprobación inicial del texto el 18 de junio de 2004. De este modo, el artículo 32 pasó a ser el artículo I-33, tal y como está configurado en el documento de 29 de octubre de 2004.

Este precepto está consagrado a fijar la tipología de actos jurídicos de la Unión. Al margen del Tratado constitucional, para poder ejercer las distintas competencias que en el mismo se atribuyen a la Unión, las instituciones serán las encargadas de utilizar los diferentes instrumentos jurídicos que contiene el art. I-33 que comentamos.

En efecto, han de ser las instituciones de la Unión, en el marco legal de sus actuaciones, las que procedan a adoptar los variados actos jurídicos que harán posible el cumplimiento de las competencias que tiene marcadas la Unión en la Constitución, en aras al logro de sus objetivos y fines. Las instituciones son, pues, el vehículo canalizador del proceso decisorio, en base al cual, la Constitución tipifica, finalmente, una categorización de normas jurídicas, que pudieran conformar el llamado Derecho derivado, pero que, probablemente, a partir del texto constitucional habría que encuadrarlas mejor, es decir, dentro de una pirámide normativa, en la que existe una jerarquía o sumisión de unas normas respecto de otras normas. En definitiva, apuntamos a la idea de que, la Constitución ha venido a establecer –tal como algunos exigíamos desde bastantes años atrás- el principio de jerarquía de las normas, pero no respecto a

las propias contenidas en el Tratado que les da origen, sino en relación a la vigencia del resto de las disposiciones que conforman el orden jurídico de la Unión.

El Título V de la Parte I del Tratado constitucional se dedica a regular en toda su amplitud el ejercicio de las competencias de la Unión y, dentro de las disposiciones comunes determinadas por el Capítulo I, se hallan los art. I-33 al art. I-39, que están referidos, sucesivamente, a recoger: 1) los actos jurídicos de la Unión, en tanto que señalamiento de la tipología general y ordenada de los mismos<sup>1</sup>; 2) los actos legislativos<sup>2</sup>; 3) los actos no legislativos<sup>3</sup>; 4) los reglamentos europeos delegados<sup>4</sup>; los actos de ejecución<sup>5</sup>; los principios comunes de los actos jurídicos de la Unión<sup>6</sup>; y, la publicación y entrada en vigor de estos actos<sup>7</sup>.

La ordenación y diferenciación de los actos jurídicos de la Unión implica el establecimiento de una cierta jerarquía entre ellos, lo cual no va a excluir del contexto de la Unión la existencia y normal funcionamiento del otro principio jurídico que, tradicionalmente se ha venido aplicando, nos referimos al principio de competencia material. Este último principio va a seguir implantado en el texto constitucional, puesto que, dependerán las materias que vayan a regularse en el contexto de la Unión para que, a través del mencionado principio de competencia material, deba utilizarse un instrumento jurídico u otro, ya lo especificará la Constitución. Sin embargo, aunque el principio de competencia material siga aplicándose en toda su vigencia, se introduce, aunque sin mencionarlo de manera expresa, el principio de jerarquía de las normas por parte del Tratado constitucional, es decir, competencia material sí, aunque compatibilizando su aplicación práctica con la estructura jerarquizada del orden jurídico en el ámbito de la Unión Europea.

Hasta ahora, los distintos tipos de normas jurídicas recogidos en los Tratados – reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes<sup>-8</sup> no ofrecían el principio de jerarquía normativa entre sus características. Era la competencia en función de la materia a regular la que nos indicaba la especificidad del tipo de norma que debía

---

<sup>1</sup> Vid. art. I-33, nº 1 del texto constitucional.

<sup>2</sup> Vid. art. I-34 del texto constitucional.

<sup>3</sup> Vid. art. I-35 del texto constitucional.

<sup>4</sup> Vid. art. I-36 del texto constitucional.

<sup>5</sup> Vid. art. I-37 del texto constitucional.

<sup>6</sup> Vid. art. I-38 del texto constitucional.

<sup>7</sup> Vid. art. I-39 del texto constitucional.

<sup>8</sup> Vid. art. 249 del T.CE relativo a las disposiciones comunes a varias instituciones.

usarse para dar encaje jurídico al contenido de las disposiciones adoptadas en el contexto comunitario. Sin embargo, a partir de la entrada en vigor del texto constitucional, habrá de ser una combinación de los dos principios mencionados, lo que habrá de definir el marco del proceso decisional en la Unión. La elección del instrumento jurídico por parte de las instituciones para ejercer las competencias atribuidas a la Unión, será, de conformidad con la Parte III de la Constitución, fundamental para conocer que norma prevalece sobre cual otra y en que condiciones deberá aplicarse la relación piramidal entre las mismas, de acuerdo con la estructura marcada por la propia Constitución. Es decir, cuando se prevea por la Constitución el uso de una ley europea, se estará queriendo determinar que la materia que se pretende regular es de enorme importancia y por ello, prevalecerá sobre otras disposiciones de menor rango, como, por ejemplo, un reglamento europeo. En otras palabras, la elección del instrumento jurídico a emplear en cada caso sí está condicionando el contenido regulatorio material, debiendo adecuarse al orden establecido, no sólo desde la perspectiva del principio de competencia, sino también desde la apreciación del principio de jerarquía de las normas.

El TCE nos indicaba en que casos era preciso utilizar cada instrumento jurídico –reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes-, dependiendo de la materia que se fuese a regular, sin embargo, para nada intervenía el principio de jerarquía de las normas, dado que no importaba la supremacía de una técnica sobre otra, es más, no es que no importara, es que no existía rango jerárquico de sumisión entre las distintas clases de disposiciones señaladas. Influyó únicamente el ámbito material regulatorio a la hora de elegir el instrumento adecuado en tanto que vehículo jurídico procedimental. Nada de que un reglamento fuese superior a una directiva o a una decisión o viceversa. No había sometimiento de un tipo de acto jurídico a otro, únicamente el ámbito material era lo importante y lo que se debía tener presente en el momento de escoger el instrumento jurídico a utilizar.

Por su parte, la Constitución no abandona en absoluto el criterio de competencia, en base a la materia que deba regularse, no obstante lo hace compatible con la aplicación del de jerarquía, es decir que no dará igual utilizar una ley marco europea, por ejemplo, que una ley europea, dado que ésta última se halla jerárquicamente ordenada por encima de la primera. Mucho más diferencia podremos encontrar aún entre lo que se determine en una ley, ya sea ley europea o ley marco

europea, y un reglamento europeo, puesto que éste nunca podrá contradecir los contenidos de aquéllas al estar sometido, en todo momento, a las leyes. Es decir, ocurre exactamente igual que en los supuestos nacionales de utilización de la técnica legislativa y reglamentaria a la hora de regular los distintos ámbitos materiales, por tanto, habrá de estarse a los criterios, principios y métodos del Derecho Administrativo vigentes, por lo general, en los Estados miembros a la hora de fijar las definiciones y conceptualizaciones de los actos jurídicos de la Unión en el futuro.

Y es que, en el fondo de todo este debate, lo que subyace es el reconocimiento o no de la tendencia federalizante de la Unión. La aceptación del principio de jerarquía de las normas implica la asunción de un importante elemento federalizante más, mientras que, el no reconocimiento del señalado principio en el marco de los Tratados significa el mantenimiento de la situación actual, de indefinición, el no avanzar hacia el diseño definitivo de la Unión en tanto que configurarla como una estructura de naturaleza federal, *sui generis*, atípica o como se decida, pero en la órbita de un auténtico federalismo como modelo matizado, perfeccionable cuanto se quiera, si bien constitutivo del fin último de la naturaleza jurídica de la Unión Europea para las próximas décadas. Por nuestra parte, estamos convencidos de que, la Constitución ha venido a dar un paso decisivo, tímido si se quiere, pero importante. Finalmente se recoge y establece el principio de jerarquía de las normas al distinguir, claramente, entre actos legislativos y no legislativos, así como actos de ejecución. La fórmula utilizada para vertebrar la tipología de actos jurídicos de la Unión nos pone de relieve la voluntad federalizante, mayoritariamente existente en el seno de la Convención y, que fue asumida sin dificultades profundas, por los Estados en la Conferencia Intergubernamental. Es cierto que no se menciona expresamente la adopción del principio de jerarquía, si bien, de modo indirecto, como ya hemos dicho, se viene a fijar y puede extraerse sin problemas del articulado constitucional.

Además, el contenido del precepto que se comenta, puede inscribirse en el esfuerzo reconocido a la Convención en orden a la simplificación de los textos. En efecto, cabe afirmar, que los miembros de la Convención<sup>9</sup> llevaron a cabo una importante labor con el objetivo de lograr simplificar de alguna manera las variadas categorías en que podían clasificarse los instrumentos jurídicos de la Unión, con la

---

<sup>9</sup> Vid. el Informe Final del Grupo de Trabajo sobre “Simplificación”, que se contiene en el Documento CONV 424/02 WG IX 13.

finalidad de hacerlas más comprensibles y cercanas a los ciudadanos. El resultado de estos esfuerzos podemos encontrarlo perfectamente reflejado en el contenido de los art. I-33 al art. I-39 del Tratado constitucional<sup>10</sup>.

En concreto, el art. I-33 que comentamos, que nos recuerda al art. 249 del T.CE, arranca inicialmente con la enumeración de la tipología de actos jurídicos de la Unión. En este sentido, se establece que, para hacer posible el normal ejercicio de las competencias de la Unión, las instituciones, podrán utilizar los instrumentos jurídicos que se señalan a continuación, siempre en consonancia con la Parte III de la Constitución en la que, como es sabido, cuando se trata de regular las diferentes políticas de la Unión Europea, se determina cómo y para qué pueden o deben usarse los variados instrumentos jurídicos con que cuenta la Unión. Así, se señalan las siguientes categorías de actos jurídicos de la Unión:

- la ley europea;
- ley marco europea;
- reglamento europeo;
- decisión europea;
- las recomendaciones;
- los dictámenes.

#### 1) La ley europea

Igual que hiciera el viejo art. 249 del T.CE, el nº 1, del art. I-33 de la Constitución, una vez determinadas las categorías de actos, procede a establecer las correspondientes definiciones de cada una de las mismas. De esta manera, y en primer lugar, viene a fijar que, la ley europea es un acto legislativo de alcance general, que es obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro. Es decir, la definición de ley europea coincide totalmente con la que el T.CE proporcionaba acerca de lo que es un reglamento. La única diferencia o añadido consiste en la caracterización de la ley europea como un acto legislativo, hecho éste que no se

---

<sup>10</sup> En parecidos términos se expresa el Documento de la Secretaría de Estado para la Unión Europea sobre “El Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa: Breve análisis, “Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, septiembre, 2004, pag. 20 y 21.

predicaba de los antiguos reglamentos del T.CE. Por lo demás, la coincidencia es plena, aunque, ciertamente, el matiz añadido resulta ser de capital importancia, tal como explicábamos anteriormente, de cara a la incorporación del principio de jerarquía normativa a la relación jurídica apreciable entre las diferentes categorías o tipos de actos jurídicos en el ámbito de la Unión.

## 2) La ley marco europea

En segundo termino, la Constitución pasa a definir las leyes marco europeas, estableciendo, de nuevo como aportación diferenciadora de las antiguas directivas, que se trata de actos legislativos. Dichas leyes marco europeas obligan al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la competencia de elegir la forma y los medios. En consecuencia, puede constatarse –como ya advertíamos más arriba- la similitud de conceptos al definir las leyes marco europeas con las directivas de toda la vida. Únicamente insistir en el hecho de que, ahora, las leyes marco europeas son catalogadas como actos legislativos de la Unión y, por tanto, jerárquicamente superiores a las normas que no presentan el mencionado carácter, actuando en esta relación el principio de jerarquía normativa.

## 3) El reglamento europeo

En tercer lugar se configuran los reglamentos europeos. La Constitución viene a definirlos claramente como actos no legislativos. Por tanto, la definición se aparta absolutamente de la conceptualización que tradicionalmente se ha tenido de los viejos reglamentos comunitarios, los cuales presentaban una caracterización propia de “super leyes” en el contexto comunitario y en relación a las normas existentes en los Estados miembros. Los reglamentos contemplados en el art. 249 del T.CE, tenían un alcance general, eran obligatorios en todos sus elementos y directamente aplicables en cada Estado miembro. Sin embargo, ahora, no ofrecen los reglamentos europeos, aunque tengan un alcance general, más que un objetivo, dentro del marco de acto no legislativo, que consiste en lograr la ejecución precisamente de los actos que sí son legislativos. Es decir, el reglamento europeo no se cataloga como acto legislativo, en la medida en que no es adoptado por el Parlamento y el Consejo conjuntamente, que tiene alcance general y que persigue la ejecución de los actos legislativos, así como de determinadas



disposiciones de la Constitución. Por tanto, en base a la institución de la que emana, no puede decirse que se trate de ningún acto legislativo, pues tal carácter únicamente lo presentan los actos que son adoptados conjuntamente por el Parlamento Europeo y por el Consejo, todos los demás actos jurídicos no tendrán carácter legislativo, sólo la ley europea y la ley marco europea. Difícilmente el reglamento europeo que tiene por objeto la ejecución de actos legislativos y de determinadas disposiciones de la Constitución, puede encuadrarse entre los actos legislativos de la Unión. Así pues, ni en razón de la institución que los dicta, ni tampoco en base al objeto de su existencia puede decirse que el reglamento europeo sea un acto equiparable o asimilable al viejo reglamento previsto en el T.CE.

Por otro lado, el precepto que comentamos, ciertamente, pueda tenerse por algunos como algo confuso<sup>11</sup>. En efecto, en primer lugar, debido a que de la lectura del artículo que analizamos, se constata que el reglamento europeo puede reunir tanto las características del actual reglamento comunitario como las de la directiva, cuestión ésta que será preciso aclarar con especial atención en cada caso de manera específica. En segundo lugar, porque del análisis de los artículos siguientes y en particular del art. I-36 podría deducirse que los reglamentos llamados “delegados” pueden llegar a tener fuerza de ley mientras que el art. I-33 describe claramente al reglamento europeo como un acto no legislativo que tiene por objeto la ejecución de actos legislativos o de disposiciones específicas del mismo Tratado constitucional.

Aunque es verdad que este párrafo del precepto que examinamos, al referirse a los reglamentos europeos, debiera haber sido un poco más claro en su redacción para evitar posibles confusiones en su lectura e interpretación, lo cierto es que, en algunos momentos –como ya hemos indicado- la redacción es clara y contundente. Así sucede por ejemplo, cuando hace mención al hecho de que el reglamento europeo es un “acto no legislativo”, que presentando un “alcance general”, tiene por objeto, “la ejecución de actos legislativos” y de ciertas disposiciones del texto constitucional. De modo que, puede afirmarse que, en esta primera parte del precepto no existen dudas.

Las dudas pueden plantearse en la segunda parte del enunciado del precepto, en concreto, cuando se refiere a que el reglamento europeo podrá ser, o bien obligatorio

---

<sup>11</sup> Así se expresa el Documento de la Secretaría de Estado para la Unión Europea sobre el “Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa: Breve análisis”, op. cit. pag. 21, cuando dice que “la situación es algo confusa en lo que concierne a la figura del reglamento europeo que aparece en el art. I.-33”.

en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro, o bien obligar al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la competencia de elegir la forma y los medios. Es decir, los reglamentos europeos pueden presentar un ámbito literalmente idéntico ya sea al que ofrecían los reglamentos comunitarios, ya sea al que tenían las directivas. Pero la mencionada identidad terminológica que afecta a la forma que puede adoptar el reglamento europeo – se puede parecer a un reglamento o a una directiva comunitarios-, no empecé en absoluto la caracterización de este tipo de acto jurídico como no legislativo y, por tanto, de finalidad ejecutiva.

Así pues, en nuestra opinión, no advertimos confusión alguna en el contenido mismo del precepto, si bien es cierto, que la redacción podría haber sido algo más clarificadora. Insistimos que, el reglamento europeo no es un acto legislativo sino que, por el contrario, sirve para ejecutar este tipo de actos que emanan de las instituciones competentes para dictarlos, mientras que, el reglamento europeo, que por manifestación constitucional, no es un acto legislativo de la Unión, aunque presente un alcance general, pues parece lógico y razonable que así esté determinado, es adoptado salvo excepciones, por la Comisión Europea que es, como se sabe, el órgano ejecutivo de la Unión. El hecho de que su forma sea coincidente con un reglamento comunitario - obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro-, o con una directiva – obligatorio para el Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, la elección de los medios y de la forma a la competencia de las autoridades nacionales-, no puede, en ningún caso suponer, que el reglamento europeo ostente el alcance y la envergadura de un acto jurídico de naturaleza legislativa, pues ello resultaría ser contradictorio con la propia esencia de los actos de este tipo. Cosa distinta podría plantearse en torno al valor de los denominados reglamentos europeos delegados, los cuales, si bien no son actos legislativos en si mismo, sí que pueden equipararse a los actos de naturaleza legislativa, dadas las características que de los mismo pueden predicarse y que se hallan establecidas en el art. I-36 de la Constitución. Por tanto, en el supuesto de los reglamentos europeos delegados, pese a que la técnica instrumental utilizada sea la de emanación de un acto jurídico no legislativo, la propia definición de este tipo de reglamento europeo hace que el valor que llegue a alcanzar pueda estar equiparado al de los actos legislativos, como las leyes europeas o las leyes marco europeas. Sólo se trata

de un acto equiparable a dichas leyes, puesto que, la autoridad institucional de la que emanan, no es otra que la que ostenta el poder ejecutivo en el contexto de la Unión Europea, es decir, la Comisión. Por este motivo, se fijan una serie de límites y cautelas en la Constitución, de manera que, igual que sucede en el interior de los Estados miembros y para determinados supuestos específicamente previstos en cada orden constitucional interno, en el contexto de la Unión Europea puedan existir reglamentos europeos delegados de la Comisión, que serán algo así parecido a los decretos legislativos en los ámbitos nacionales de cada Estado miembro y que tuvieron su origen en Italia, ya hace bastantes años, como técnica de delegación legislativa o legislación delegada por parte del Parlamento hacia el Gobierno.

#### 4) La decisión europea

En cuarto lugar, la Constitución destaca la existencia de otro tipo de norma, de naturaleza no legislativa, en el ámbito de la Unión. Se trata de las decisiones europeas, las cuales se caracterizan, como decimos, por ser actos jurídicos no legislativos, obligatorias en todos sus elementos, si bien, en los casos en que designe destinatarios, únicamente será obligatoria para éstos. Así, pues, estas decisiones europeas siguen la línea de las viejas decisiones recogidas en los Tratados, y en concreto, las que se regulan en el art. 249 del TCE<sup>12</sup>.

Por tanto, las decisiones europeas podrán tener como destinatarios a los Estados, uno, varios o todos, en cuyo caso se parecerían en sus efectos a las actuales directivas, mientras que si sus destinatarios son las personas físicas o jurídicas, podrían ser comparadas con los viejos reglamentos comunitarios. Podríamos catalogarlas, en este último supuesto, como algo parecido o similar a los actos administrativos de carácter singular o particular en el ámbito de los ordenamientos jurídicos nacionales de los Estados miembros.

#### 5) Las recomendaciones

De igual modo que venía ocurriendo desde los Tratados fundacionales, la Constitución recoge la existencia de las recomendaciones; este tipo de acto jurídico, no

---

<sup>12</sup> Según el tenor del precepto reseñado, la decisión será obligatoria en todos sus elementos para todos sus destinatarios.

presenta carácter legislativo ni mucho menos, su fuerza obligatoria es únicamente moral, pues la norma jurídica así denominada –recomendación– no tiene ni siquiera naturaleza vinculante.

## 6) Los dictámenes

La Constitución regula la técnica instrumental de los dictámenes en el precepto que examinamos. Sin embargo, se limita a señalar que se trata, igual que venía ocurriendo desde la época de los Tratados fundacionales, de una norma jurídica que carece totalmente de efecto vinculante.

Por otro lado, la Constitución determina<sup>13</sup> que, el Parlamento Europeo y el Consejo, cuando se les llegue a presentar un proyecto de acto legislativo, deberán abstenerse de adoptar actos no previstos por el procedimiento legislativo aplicable al ámbito de que se trate, Con este contenido, que viene a reproducir el actual Reglamento Interno del Consejo<sup>14</sup>, se trata de evitar que, en el marco de un procedimiento legislativo el Parlamento Europeo y, sobre todo, el Consejo recurran al expediente relativamente fácil de adoptar “conclusiones”, “recomendaciones” o “declaraciones”, es decir, meros textos de alcance político, carentes de valor jurídico alguno, sustantivo o procedimental.

En consecuencia, podemos afirmar que, el art. I-33 de la Constitución, si bien bebe en cierto modo de las fuentes de la tradición y de la actual configuración del Tratado de la Unión Europea, se estructura como una auténtica alternativa o remodelación. El sistema de fuentes que se vértebra supone, en parte, una revolución respecto a lo conocido hasta el momento actual, no ya por el cambio de denominaciones de las normas, sino por las instituciones de las que provienen, por su conceptualización definitoria, por el alcance de sus contenidos y por la forma de afectación a los ciudadanos, simplificando y clarificando todo el conjunto de actos jurídicos de la Unión, diferenciando entre los actos legislativos y los no legislativos.

Señalemos, además, que surge, por vez primera, la expresión “ley” en la terminología de los actos de Derecho derivado, y ello es de explicar porque se produce una competencia legislativa compartida entre el hasta hace poco único titular de la

---

<sup>13</sup> Vid. art. I-33, nº 2 del texto constitucional.

<sup>14</sup> Vid. art. 7 del actual Reglamento Interno del Consejo.

potestad normativa, el Consejo, y el Parlamento Europeo, representante auténtico de la soberanía popular y de la ciudadanía a escala de toda la Unión.

Los reglamentos europeos que tienen por finalidad ejecutar las leyes y leyes marco europeas, al igual que éstas, son obligatorios en todos sus elementos en el contexto del territorio de la Unión, y hacen recuperar el tradicional y auténtico significado del término homónimo, al menos en el Derecho administrativo de inspiración continental, en contraste con la situación consolidada desde el mismo nacimiento de la Comunidad. Como es sabido, la producción de los reglamentos europeos corre a cargo, principalmente, de la Comisión y, circunstancialmente del Consejo.

La decisión europea, por su parte, se reduce a su calificativo de “individual”, siendo que parece indudable que mantiene una equivalencia con lo que, como ya explicábamos anteriormente, en el Derecho administrativo nacional se conoce como “actos administrativos singulares” o “individuales”. Ello no plantea dudas para que los sujetos privados continúen siendo destinatarios de las mismas; sin embargo, no se sabe si la decisión dirigida a uno o varios Estados miembros en particular, tal y como la conocemos en el T.CE, pudiera o no tener problemas de subsistencia. Somos de la opinión de que nada cambia para las decisiones respecto a su conceptualización actual, por ende, no deberían plantearse ningún tipo de cuestión relativa a la vigencia total y completa de las decisiones europeas, conforme a la tradición normativa establecida en los Tratados y continuada en el texto constitucional.

Igualmente, el Praesidium presentó un primer proyecto de texto constitucional relativo a los actos jurídicos de la Unión el 26 de febrero de 2003. Del contenido de ese documento, que fue remitido a los miembros de la Convención, cabe destacar el artículo 26 donde se establecía que:

*"1. La ley europea y la ley de bases europea serán adoptadas conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo, a propuesta de la Comisión, con arreglo a las normas de procedimiento legislativo previstas en el artículo X (Parte II de la Constitución). Cuando ambas instituciones no lleguen a un acuerdo, el acto no se adoptará.*

*Se aplicarán disposiciones particulares para los casos previstos en el artículo Z (antiguo tercer pilar)*

*2. En los casos particulares previstos en la Constitución, la adopción de las leyes europeas y de las leyes de bases europeas corresponderá al Consejo.*

*3. Las sesiones del Parlamento Europeo y del Consejo dedicadas al procedimiento de adopción de una ley europea o de una ley de bases europea serán públicas".*

Durante la sesión plenaria que tuvo lugar el 17 de marzo de 2003 en el seno de la Convención europea, surgió la oportunidad de discutir el contenido otorgado por el Praesidium a éste y otros preceptos incluidos en el proyecto de 26 de febrero. Por lo que respecta al tema de los actos legislativos, la inmensa mayoría de los convencionales mostraron su conformidad con el establecimiento de la codecisión como sistema básico para la adopción de normas ya que, en su opinión, esta circunstancia evitaría un estancamiento en el proceso de adopción de normas tras la ampliación de la Unión y, por otro lado, serviría para dotar de legitimidad democrática a las decisiones adoptadas por las instituciones comunitarias. No obstante, también surgieron algunas voces advirtiendo sobre la necesidad de fijar una serie de excepciones a ese procedimiento legislativo en materias que así lo exijan.

Asimismo, algunos oradores solicitaron al Praesidium que se garantizase la plena igualdad entre las dos instituciones involucradas en el proceso de creación de normas: el Parlamento y la Comisión.

Por otra parte, se produjo una controversia importante en torno a la posibilidad (prevista en el apartado 2) de que el Consejo pudiese adoptar por sí solo y sin participación alguna del Parlamento determinado tipo de leyes y leyes marco europeas. En relación con esta disposición concreta, algunos oradores señalaron que su contenido resultaba contrario a los valores democráticos que se estaban tratando de defender a través de esta nueva regulación y, además, suponía el mantenimiento del antiguo sistema de pilares. Ciertos convencionales sugirieron la posibilidad de suprimir este mecanismo y sustituirlo por un sistema de ley orgánica, algo que exigiría mayorías más elevadas tanto en el Consejo como en el Parlamento.

Finalmente, numerosos miembros de la Convención felicitaron al Praesidium por la transparencia que ofrecería a los ciudadanos el hecho de celebrar sesiones públicas en el Parlamento y el Consejo a la hora de adoptar una ley europea.

El texto aprobado por la Convención al final de su actividad constituyente vino a

recoger en su artículo 33 lo siguiente:

*"1. Las leyes y leyes marco europeas serán adoptadas conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros, a propuesta de la Comisión, conforme a las reglas de procedimiento legislativo ordinario contempladas en el artículo III-302. Cuando ambas instituciones no lleguen a un acuerdo, el acto no se adoptará.*

*En los casos específicamente previstos en el artículo III-165, las leyes y leyes marco europeas podrán adoptarse por iniciativa de un grupo de Estados miembros con arreglo al artículo III-302.*

*2. En los casos particulares previstos en la Constitución, la adopción de las leyes y leyes marco europeas corresponderá al Parlamento Europeo con la participación del Consejo de Ministros, o a éste con la participación del Parlamento Europeo, con arreglo a procedimientos legislativos especiales".*

Por lo que respecta a los cambios introducidos en el artículo 33, podemos apreciar cómo desaparece de dicho precepto la referencia a las sesiones públicas del Parlamento y el Consejo en el proceso de elaboración de normas. Asimismo, se establece la posibilidad de que, en determinadas materias y bajo determinadas circunstancias, los actos legislativos puedan ser adoptados por el Consejo con la participación del Parlamento o viceversa, es decir, se suaviza así la regla de la codecisión. Para finalizar, se dispone que, en los casos previstos en la propia Constitución, determinadas leyes y leyes marco podrán ser adoptadas a iniciativa de un grupo de Estados y no a iniciativa de la Comisión.

El texto, una vez aprobado, fue entregado a la CIG para continuar con los trabajos correspondientes y adoptar así un documento definitivo. En la CIG no se introdujeron cambios sustanciales en cuanto al contenido aunque sí en cuanto a la estructura ya que, por ejemplo el párrafo segundo del apartado primero pasó a convertirse en el apartado tercero del artículo. Por lo demás, no existe ninguna novedad que merezca la pena poner de relieve.

Con posterioridad a la aprobación del texto por el Consejo Europeo el 18 de junio de 2004, se introdujeron una serie de novedades en los distintos artículos, de cara a su posterior ratificación por los Estados. Una de esas modificaciones fue el cambio de numeración que afectó, entre otros, al artículo 33, el cual pasó a ser el artículo I-34 de la Constitución europea.

Nos hallamos ante uno de los preceptos constitucionales que aparecen configurados como más cargados de contenido novedoso, de aportaciones específicas que significan un cambio, una reestructuración respecto a situaciones anteriores. En efecto, este artículo, el I-34 relativo a los actos legislativos, nos trae a colación una pluralidad rica de temáticas que, hasta ahora, los Tratados no habían sido capaces de abordar de manera abierta y en profundidad. Los contenidos se afrontan con firmeza y seguridad, evitando medias tintas y retoques, para abordar cuestiones de enorme interés y gran proyección jurídica y política.

Arranca el primer apartado aludiendo al hecho de que los actos legislativos, es decir, las leyes europeas y las leyes marco europeas, deberán ser adoptadas según el mismo requisito tradicional de base, esto es, a propuesta de la Comisión. Por tanto, hasta aquí no hay nada nuevo, bueno sí, los dos tipos de actos legislativos, las leyes y las leyes marco europeas que vienen a sustituir a los viejos reglamentos y directivas de antaño. Como venía ocurriendo, corresponderá a la Comisión, en el uso de su atribución de iniciativa legislativa, poner en marcha todo el proceso conducente a la aprobación de los dos tipos de actos legislativos que emanan de la Unión. Con su característica propia y esencial, la Comisión, iniciará con su proyecto las distintas regulaciones materiales que forman parte del ámbito competencial de la Unión. Así pues, la Constitución preserva el derecho de iniciativa legislativa que, desde los Tratados fundacionales, se venía reconociendo de modo exclusivo a la institución que detenta el poder ejecutivo en el contexto de la Unión.

Otra cuestión tratada es la relativa a la determinación de las instituciones que detentan el poder legislativo. ¿Quién o quienes tienen capacidad para adoptar actos legislativos en la Unión?. La Constitución deduce con toda claridad y contundencia, que las leyes y leyes marco europeas habrán de ser adoptadas, de manera conjunta, por el Parlamento Europeo y el Consejo. De modo que, para que un acto legislativo sea válidamente adoptado se requiere de la intervención de las dos instituciones reseñadas, cada una de las mismas en representación de intereses muy concretos y que se hallan presentes en toda decisión que se pretenda aprobar en el marco de la Unión. Nos estamos refiriendo a las pretensiones de la ciudadanía expresadas y representadas por la institución asamblearia, el Parlamento Europeo, así como a las posiciones de los distintos Estados miembros manifestadas y defendidas en el seno del Consejo. La presencia activa de las dos instituciones de la Unión es totalmente necesaria, en



adelante, para que se pueda adoptar cualquier disposición de naturaleza legislativa. Así, pues, el poder legislativo se amplía, con carácter general, pasando del monopolio del Consejo que era lo tradicional, a la técnica dual o compartida del mismo entre éste y el Parlamento Europeo. Sin embargo, algo que puede parecer tan sencillo y hasta razonable, era inimaginable hace veinticinco o treinta años. El camino hasta llegar al contenido del texto constitucional no fue de rosas, fue intrincado y complejo, dando lugar a veces a la conformación de situaciones políticas difíciles de las que se hizo preciso salir para, con prudencia y cautela, continuar avanzando por la senda de la participación, buscando cada vez una mayor presencia del Parlamento en los procesos de adopción de normas jurídicas a escala comunitaria y de la Unión.

Una vez establecidas las dos cuestiones anteriores señaladas, conviene hacer mención inmediata al tema del procedimiento. En efecto, la Constitución prevé que, tanto el Parlamento Europeo como el Consejo, conjuntamente, podrán adoptar leyes y leyes marco europeas por el “procedimiento legislativo ordinario” contemplado en el art. III-396. Es decir, existe desde ahora un procedimiento ordinario para aprobar actos legislativos, y ese es el que se regula en el art. III-396 del texto constitucional, esto es, el procedimiento legislativo ordinario no será otro que el conocido hasta ahora como procedimiento de codecisión entre el Consejo y el Parlamento Europeo. El referido procedimiento consiste en un sistema de lecturas sucesivas, primero en el Parlamento Europeo y luego en el Consejo, a lo largo del cual ambas instituciones deberán ponerse de acuerdo necesariamente si quieren llegar a aprobar una disposición normativa de naturaleza legislativa en el contexto de la Unión. De manera que, aunque existen varios otros procedimientos legislativos previstos en la Constitución, el ordinario pasa a ser el que venía denominándose, desde su articulación en el TUE, procedimiento de codecisión, sustituyendo definitivamente al procedimiento de consulta que era el habitualmente utilizado para la adopción de normas en el ámbito comunitario.

Concluye el primer apartado del precepto que comentamos con una afirmación contundente y de profundo calado. Así, se fija que si el Parlamento Europeo y el Consejo no llegasen a establecer un acuerdo, el acto legislativo no podrá ser adoptado. Luego se determina como requisito para que pueda aprobarse una ley o una ley marco europea que las dos instituciones que participan, conjuntamente, en su adopción se lleguen a poner de acuerdo sobre el texto definitivo, puesto que, en caso contrario, el acto legislativo no podrá ser adoptado. Para ello, el art. III-396, previendo

la hipótesis del no acuerdo, establece que, en caso de desacuerdo, se habrá de convocar un comité de conciliación, compuesto por representantes de las dos instituciones, y si en un plazo prefijado no se llegase a lograr tampoco el acuerdo en esta fase de conciliación, la norma en cuestión se considerará no adoptada.

Por otra parte, el art. I-34 que comentamos, establece que, en los casos particulares que se encuentran específicamente previstos por la Constitución, la adopción de leyes y leyes marco europeas corresponderá bien al Parlamento Europeo con la participación del Consejo<sup>15</sup>, bien al Consejo con la participación del Parlamento Europeo<sup>16</sup>. Pues bien, en los casos específicos a que alude la Constitución, la adopción de actos legislativos se realizará de conformidad a determinados procedimientos legislativos de carácter especial. Pero lo destacable es que, fueren los que fueren los procedimientos legislativos especiales que la Constitución permitiera utilizar, las dos instituciones, Parlamento Europeo y Consejo, han de intervenir de alguna manera, debiendo producirse, en todos los casos, un entendimiento y una colaboración exquisita y rigurosa entre ambas para que las leyes y las leyes marco europeas puedan ser adoptadas en el ámbito de la Unión.

Finalmente, el precepto que examinamos, introduce otra importante novedad dentro de lo que ha venido significando el proceso de adopción de decisiones desde el mismo origen de las Comunidades Europeas. En efecto, nos hallamos ante un enunciado constitucional que viene a recoger determinadas excepciones a la regla general, ya conocida, del monopolio de iniciativa legislativa de la Comisión. En este orden de ideas, la Constitución permite que, en los casos que en ella se recogen específicamente, las leyes y leyes marco europeas también podrán ser adoptadas si proviene la iniciativa de un grupo de Estados miembros o, incluso directamente del Parlamento Europeo. Asimismo, los actos legislativos pueden adoptarse como consecuencia de una recomendación del Banco Central Europeo, o bien a petición del Tribunal de Justicia o del Banco Europeo de Inversiones. Por tanto, es constatable que, el texto constitucional elimina el monopolio que la Comisión venía acaparando, a nivel de la Unión, en materia de iniciativa legislativa. En el futuro, la adopción de actos jurídicos de naturaleza legislativa, en definitiva leyes europeas y leyes marco europeas, será posible en virtud

---

<sup>15</sup> Este es el caso, por ejemplo, del Estatuto de los Eurodiputados, previsto en el art. III-330 de la Constitución.

<sup>16</sup> Por ejemplo, estaríamos frente al supuesto del procedimiento electoral del Parlamento Europeo, recogido, también, en el art. III-330 del texto constitucional.

de la reconocida iniciativa que la Constitución otorga a la práctica totalidad de las instituciones de la Unión y a los Estados miembros en tanto que conformen un grupo, si bien es cierto que, dichas iniciativas legislativas únicamente podrán ser utilizadas en los supuestos particularmente previstos por la Constitución. En este sentido, cabe manifestar que, en el texto constitucional, se hace mención expresa a la posibilidad de que se puedan adoptar normas a iniciativa de un grupo de Estados miembros en materia de cooperación judicial penal y cooperación policial. Pues bien, durante el transcurso de las labores llevadas a cabo en la Conferencia Intergubernamental, se vino a considerar oportuno precisar que resulta igualmente posible la adopción de disposiciones normativas que hallen su base en las recomendaciones formuladas por el Banco Central Europeo o que hubieren sido solicitadas por el Banco Europeo de Inversiones o, incluso, por el propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los supuestos taxativamente expresados en la Constitución.

En consecuencia, el art. I-34 de la Constitución<sup>17</sup> viene a aportar, como decíamos al principio de su comentario, numerosas e importantes variaciones y novedades en relación a cuestiones tradicionales en la órbita de la constitución europea. A modo de síntesis breve trataremos de mencionarlas todas ellas:

- Los actos legislativos de la Unión son las leyes europeas y las leyes marco europeas.
- Serán adoptadas ambas, de modo conjunto, por el Parlamento Europeo y el Consejo.
- La propuesta para su adopción provendrá de la Comisión, que es la institución que mantiene la iniciativa legislativa común.
- Se establece un procedimiento legislativo ordinario para la adopción conjunta, por parte del Parlamento Europeo y del Consejo, de actos legislativos de la Unión.
- El procedimiento legislativo ordinario es el que se recoge en el art. III-396 de la Constitución, esto es, el que venía conociéndose también como procedimiento de codecisión entre el Consejo y el Parlamento Europeo.
- Si las dos instituciones de la Unión que participan en el procedimiento legislativo ordinario no llegan a establecer un acuerdo, ni siquiera con la colaboración del Comité de Conciliación, el acto jurídico no podrá ser adoptado.

---

<sup>17</sup> Vid. art. I-34, nº 1, 2 y 3 del Tratado constitucional.

- En casos específicamente previstos en la Constitución, podrán adoptarse actos legislativos por parte del Parlamento Europeo con la participación del Consejo, o por el Consejo con la participación del Parlamento Europeo, siempre a través de procedimientos legislativos especiales.
- Se establecen excepciones al monopolio de la iniciativa legislativa en manos de la Comisión.
- En casos específicamente previstos en la Constitución, podrán adoptarse actos legislativos de la Unión por iniciativa de un grupo de Estados miembros o del Parlamento Europeo, por recomendación del Banco Central Europeo o a petición del Tribunal de Justicia o del Banco Europeo de Inversiones.

Sobre el artículo 35, podemos decir que la primera vez que los miembros de la Convención recibieron un documento relativo al ejercicio de las competencias de la Unión Europea fue el 26 de febrero de 2003. En tal fecha, el Praesidium presentó un primer proyecto referido a los artículos 24 y siguientes de la futura Constitución, siendo ésta una serie de artículos que se encontraba vinculada, fundamentalmente, con los distintos instrumentos puestos a disposición de las instituciones comunitarias para el desarrollo de su actividad. Entre esos preceptos, cabe destacar el artículo 26 cuyo contenido era el siguiente: *"En los casos previstos en los artículos 27 y 28, y en los casos previstos expresamente en la Constitución, el Consejo y la Comisión, así como el Banco Central Europeo adoptarán reglamentos europeos o decisiones europeas"*.

La sesión plenaria destinada a discutir en profundidad el contenido de este proyecto de artículos tuvo lugar el 17 de marzo de 2003. Lo cierto es que el tema de los actos no legislativos apenas generó discusión alguna entre los convencionales presentes en la reunión aunque algunos oradores sí señalaron la posible inconveniencia de esta distinción entre actos legislativos y no legislativos en la medida en que ésta podría conducir a la regulación de determinadas materias por medio de decretos y no a través de leyes. En cualquier caso, como ya se mencionó en el comentario de un precepto anterior, ante tales dudas y temores, se vino a señalar que, en verdad, la referencia expresa a los actos no legislativos no suponía ninguna novedad pues esta forma de actuación ya se venía dando en el funcionamiento actual de la Unión y ello no había planteado ningún problema, al menos por el momento.

El documento definitivamente aprobado por la Convención europea venía a

establecer en su artículo 34 lo siguiente:

*"1. El Consejo de Ministros y la Comisión adoptarán reglamentos europeos o decisiones europeas en los casos contemplados en los artículos 35 y 36, así como en los casos específicamente previstos en la Constitución. El Consejo Europeo adoptará decisiones europeas en los casos previstos expresamente en la Constitución. El Banco Central Europeo adoptará reglamentos europeos y decisiones europeas cuando la Constitución así lo autorice.*

*2. El Consejo de Ministros y la Comisión adoptarán recomendaciones, así como el Banco Central Europeo cuando la Constitución lo autorice".*

Las diferencias entre el precepto inicialmente elaborado por el Praesidium y el texto finalmente aprobado por los miembros de la Convención resultan evidentes. Cabe destacar, fundamentalmente las siguientes:

- No sólo se atribuye competencia al Consejo, la Comisión y el Banco Central para adoptar reglamentos y decisiones en el ejercicio de sus funciones sino que también se autoriza al Consejo Europeo para la adopción de decisiones europeas en los casos previstos por la Constitución.
- Se establece que el Consejo y la Comisión también podrán adoptar recomendaciones. Del mismo modo, el Banco Central tendrá atribuida dicha competencia cuando así se disponga en la Constitución.

Este documento fue remitido a la CIG de cara a la introducción de aquellas modificaciones que se consideraran necesarias para alcanzar el consenso de todos los Estados miembros y proceder así a la adopción de un texto constitucional definitivo. Por lo que se refiere al contenido del artículo 34, no se plantearon cambios significativos. No obstante, podemos señalar algunas novedades:

- Desaparece la división del artículo en distintos apartados y se modifica el orden que, hasta el momento se había mantenido. Así, en primer lugar, se habla de la potestad del Consejo Europeo para crear decisiones en los casos previstos por la Constitución; en segundo lugar, se reconoce la capacidad del Consejo, la Comisión y el Banco Central para elaborar reglamentos o decisiones europeas; y, en tercer lugar, se establece la competencia del Consejo, la Comisión y el Banco Central para crear recomendaciones.
- Se establece que, al adoptar recomendaciones, el Consejo se pronunciará a propuesta

de la Comisión cuando así lo exija el texto constitucional y que, además, adoptará ese acto por unanimidad si así se establece en la propia Constitución.

Con posterioridad a esto, la CIG ha presentado distintas versiones del texto constitucional, a medida que se ha ido ajustando la traducción del mismo a las diversas lenguas oficiales. Algunas novedades introducidas en este proceso de adaptación fueron: la vuelta a una división del artículo en distintos apartados (concretamente tres) y el cambio de numeración (que ha convertido el artículo 34 en artículo I-35).

La Constitución establece con total precisión la distinción entre actos jurídicos legislativos (art. I-34) y no legislativos (art. I-35). La manifestación más evidente de la citada distinción no es otra que la plasmación, siquiera sea incipiente, de una jerarquía de normas que, finalmente, se aprecia en el orden jurídico de la Unión. Si como actos legislativos se señalan exclusivamente dos, las leyes europeas y las leyes marco europeas, cuando se trata de reseñar los actos no legislativos la dispersión de disposiciones es mucho mayor, pues el Tratado constitucional recoge la existencia de normas que van desde los reglamentos europeos hasta las recomendaciones y dictámenes, pasando por las decisiones europeas.

A diferencia de las leyes y leyes marco europeas, el reglamento europeo es un acto jurídico de la Unión de naturaleza no legislativa que, ciertamente, presenta un alcance general y tiene por objeto la ejecución de actos legislativos, así como de determinadas disposiciones del Tratado constitucional. El reglamento europeo así considerado, podrá bien ser obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro, o bien obligar al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la competencia para elegir la forma y los medios.

Por su parte, la decisión europea se presenta como un acto no legislativo, que es obligatorio en todos sus elementos. Únicamente en el caso de que designe destinatarios, la decisión europea será obligatoria para éstos.

Por último, las recomendaciones y los dictámenes no presentan, ni siquiera, efecto vinculante. Se trata de simples normas de tipo moral, no legislativo.

Sin embargo, el Consejo Europeo, que tiene prohibida la adopción de actos legislativos, por no poder ejercer función legislativa de ningún tipo<sup>18</sup>, Podrá adoptar decisiones europeas en los supuestos numerosos en que así prevea la Constitución. No olvidemos que, la misión del Consejo Europeo consiste en proporcionar a la Unión los impulsos necesarios para lograr un mayor desarrollo, al tiempo que definir sus orientaciones y prioridades políticas generales. No tiene competencia legislativa, aunque si posee la capacidad para, en determinadas ocasiones, adoptar normas jurídicas que, sin valor legislativo, si que son instrumentos jurídicos que le son reconocidos por la Constitución para el logro de sus fines y objetivos. En este sentido, el Consejo Europeo no podrá adoptar leyes europeas ni tampoco leyes marco europeas, si bien está en condiciones de adoptar decisiones europeas en los supuestos que así lo prevé el texto constitucional. Naturalmente, al tener la ocasión de dictar normas jurídicas, aunque sin la especificidad de las leyes, sino únicamente en tanto que simples normas de naturaleza no legislativa, el Consejo Europeo ha de quedar sometido al control jurisdiccional del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el cual garantizará el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de la Constitución y del resto del orden jurídico de la Unión<sup>19</sup>.

En otro orden de cosas, cabe también mencionar que, tanto el Consejo como la Comisión, tienen reconocida la competencia, por vía constitucional<sup>20</sup>, para adoptar reglamentos europeos y decisiones europeas. Sobre todo, conviene señalar, que semejante reconocimiento viene de la mano de los contenidos precisos de los art. I-36 y I-37 de la Constitución. En este sentido, en primer lugar, la Comisión tiene atribuidos poderes para dictar reglamentos europeos delegados, que completen o modifiquen determinados elementos no esenciales de la ley o de la ley marco europeas; dicha capacidad le vendrá dada mediante leyes o leyes marco europeas que podrán delegar en la Comisión la posibilidad descrita, quedándole, únicamente, excluida de la delegación a la Comisión, la regulación de los elementos esenciales de un ámbito, los cuales estarán reservados a la ley o ley marco europeas y, consecuentemente, no podrán constituir el objeto de una delegación de poderes. En segundo lugar, la Comisión tiene conferidas competencias de ejecución, que le vendrán dadas a través de actos jurídicamente vinculantes de la Unión, cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución de los

---

<sup>18</sup> Vid. art. I-21, n° 1 del texto constitucional.

<sup>19</sup> Vid. art. I-21, I-29 y I-35 del Tratado constitucional.

<sup>20</sup> Vid. art. I-35, n° 2 del texto constitucional.

mismos. En tercer lugar y, con carácter general, los actos de ejecución de la Unión revestirán la forma de reglamento europeo de ejecución o de decisión europea de ejecución; en ambos casos, deberán intervenir para su adopción el Consejo o la Comisión.

De otro lado, el texto constitucional recoge, asimismo, la competencia que corresponde al Banco Central Europeo en materia de adopción de actos no legislativos. Así, en los supuestos que, de manera específica y particular, se encuentran previstos en la Constitución, el Banco Central Europeo tiene atribuida la posibilidad de dictar reglamentos europeos y decisiones europeas.

Por otra parte y, como ya señalábamos con anterioridad, las recomendaciones son otro tipo de acto jurídico, no legislativo, que ni siquiera presentan efectos vinculantes, tratándose únicamente de simples normas morales. Pues bien, la Constitución, en el precepto que examinamos<sup>21</sup>, las considera como instrumentos jurídicos de eficacia probada, otorgando al Consejo la facultad de emanar recomendaciones. Sin embargo, no es al Consejo a la única institución que la Constitución confiere competencia para dictar recomendaciones, puesto que, dicha atribución también la tienen reconocida otras instituciones de la Unión, tales como la Comisión o, en los supuestos específicamente recogidos en el texto constitucional, el Banco Central Europeo.

No obstante lo que se acaba de indicar, es necesario también resaltar, que la Constitución, posiblemente, pone mayor énfasis en el reconocimiento del Consejo como la institución más proclive a la adopción del tipo de norma no legislativa a la que nos venimos refiriendo en este momento, es decir, las recomendaciones. Al parecer, el texto legal inicia su enunciado manifestando con total rotundidad, que el Consejo adoptará recomendaciones; posteriormente dedica su exposición a elementos procedimentales, y concluye admitiendo que, también la Comisión podrá adoptar recomendaciones, así como el Banco Central Europeo cuando particularmente se halle previsto en la propia Constitución. Así pues, la importancia destacable la encontramos en el arranque del precepto en el que se señala con toda claridad el hecho de que el Consejo ha de ser la institución que, en primer orden, adopte las recomendaciones.

---

<sup>21</sup> Vid. art. I-35, nº 3 del texto constitucional.



Además, una vez establecido el principio por el que se atribuye al Consejo la potestad de adoptar recomendaciones, la Constitución se detiene a exponer ciertas precisiones que, en forma de elementos del procedimiento, acaban por ilustrar de modo manifiestamente claro, los requerimientos precisos para alcanzar la eficacia de este tipo de norma jurídica no legislativa. En este orden de ideas, el Tratado constitucional menciona el requisito por el cual, el Consejo estará obligado a pronunciarse, a propuesta de la Comisión, en todos aquellos supuestos en los que la Constitución disponga que el Consejo adopte actos a propuesta de la Comisión, lo cual hace que se eleve enormemente el papel y la presencia del órgano ejecutivo de la Unión en el proceso de preparación de las recomendaciones, potenciándose en alto grado la continua relación y diálogo entre la Comisión que propone y el Consejo que adopta esta categoría de norma jurídica.

Al mismo tiempo, la Constitución exige, que el Consejo, para la adopción de recomendaciones, habrá de pronunciarse por unanimidad en los ámbitos materiales en los que se requiere la unanimidad para la adopción de un acto de la Unión. En otras palabras, la Constitución obliga, en función del ámbito temático sobre el que vaya a emitirse la recomendación, a que el Consejo –cuando de esta institución emane el acto no legislativo- adopte por unanimidad la disposición normativa si la materia objeto de la recomendación exige la unanimidad del Consejo en los supuestos en que se hubiere de adoptar cualquier otro acto jurídico de la Unión. Por consiguiente, si para regular un ámbito material a nivel de la Unión es requisito exigible que la institución que dicte los actos precisos lo haga por unanimidad –el Consejo-, poco importará la jerarquía de la disposición que vaya a adoptarse, pues cualquiera que pudiera ser, de la categoría tipológica que fuese, incluida la recomendación, habrá de adoptarse por unanimidad, independientemente de su valor o naturaleza como instrumento jurídico de la Unión.

En cuanto a los reglamentos delegados y actos de ejecución, el art. 36 presenta algunos cambios significativos. El primer proyecto de texto constitucional en materia de actos jurídicos fue presentado por el Praesidium ante los miembros de la Convención el 26 de febrero de 2003. Entre los preceptos contenidos en ese documento inicial cabe destacar el artículo 27 en el cual fijaba lo siguiente:

*"1. Las leyes europeas y las leyes de bases europeas podrán delegar en la Comisión la competencia para promulgar reglamentos delegados que completen o modifiquen ciertos elementos no fundamentales de la ley o de la ley de bases.*

*Las leyes y las leyes de bases delimitarán de forma expresa los objetivos, el contenido, el alcance y la devoción de esta delegación. No podrán delegarse los elementos fundamentales de un ámbito de actuación determinado, que deberán regularse en la propia ley o ley de bases.*

*2. La ley o ley de bases determinará de forma expresa las condiciones de aplicación de esta delegación, que consistirá en una o más de las siguientes posibilidades:*

- El Parlamento Europeo y el Consejo podrán decidir la revocación de la delegación.*
- El reglamento delegado sólo podrá entrar en vigor si el Parlamento Europeo y el Consejo no han formulado objeciones en el plazo fijado en la ley o ley de bases.*
- Las disposiciones del reglamento delegado dejarán de tener efecto en un plazo determinado en la ley o ley de bases. Su validez podrá prorrogarse a propuesta de la Comisión, por decisión del Parlamento Europeo y del Consejo.*

*A los efectos del párrafo anterior, el Parlamento Europeo se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen y el Consejo se pronunciará por mayoría cualificada".*

Por lo que respecta al debate en torno a los artículos integrantes del proyecto de Título V de la futura Constitución europea, podemos decir que éste tuvo lugar en el transcurso de la sesión plenaria de 17 de marzo de 2003. Las intervenciones vinculadas con el tema de los reglamentos delegados (al que hace referencia el artículo que está siendo objeto de análisis) se centraron, sobre todo, en el avance significativo que representaba este precepto en la medida en que, a través del mismo, se admitía la posibilidad de delegar en la Comisión el poder de adoptar normas destinadas a completar leyes previamente establecidas. No obstante, ante esta idea, algunos oradores se pronunciaron sobre la evidente necesidad de proteger, en la medida de lo posible, las potestades del Parlamento, favoreciendo, por ejemplo, algún tipo de control sobre la actividad de la Comisión en el ejercicio de esa delegación.

En cuanto a la posibilidad de revocar la delegación previamente efectuada por el Consejo o el Parlamento, algunos oradores solicitaron que esta potestad pudiese ser ejercitada por cualquiera de las dos instituciones, con total independencia entre sí.

El documento finalmente aprobado por la Convención y posteriormente remitido a

la CIG contenía en su artículo 35 la regulación en materia de reglamentos delegados:

*"1. Las leyes y leyes marco europeas podrán delegar en la Comisión la competencia para promulgar reglamentos delegados que completen o modifiquen determinados elementos no esenciales de la ley o ley marco.*

*Las leyes o leyes marco europeas delimitarán de forma expresa los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la delegación. No podrán delegarse los elementos esenciales de un ámbito; su regulación estará reservada a la ley o ley marco europea.*

*2. Las leyes y leyes marco europeas determinarán de forma expresa las condiciones de aplicación a las que estará sujeta la delegación. Tales condiciones podrán consistir en las siguientes posibilidades:*

- El Parlamento Europeo o el Consejo de Ministros podrán decidir revocar la delegación.*
- El reglamento delegado sólo podrá entrar en vigor si el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros no han formulado objeciones en el plazo fijado en la ley o ley marco europea.*

*A los efectos del párrafo anterior, el Parlamento Europeo se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen y el Consejo de Ministros lo hará por mayoría cualificada".*

Por lo que respecta a las novedades introducidas por el Praesidium en este texto, cabe señalar que se vino a respetar de forma bastante notable el contenido inicial del proyecto aunque se ha sustituido el concepto "ley de bases" por la expresión "ley marco" y se ha hecho desaparecer la posibilidad de otorgar al reglamento delegado un plazo de validez y eficacia limitado en el tiempo.

Más tarde, la CIG se encargó de completar y modificar el contenido del texto aprobado por la Convención de cara a su aprobación definitiva por el Consejo Europeo y su posterior ratificación por los diferentes Estados miembros. En esta nueva fase del proceso constituyente, la CIG no introdujo ninguna novedad significativa en el artículo 35 por lo que no cabe señalar ningún aspecto destacable.

Por tanto, nos hallamos ante una de las novedades más importantes que recoge el Tratado constitucional. Los reglamentos europeos delegados constituyen un tipo de

norma jurídica que nunca anteriormente había sido incluida entre la tipología de actos jurídicos utilizados en el contexto de la Unión Europea. La Constitución viene a regular esta categoría de instrumento jurídico a escala de la Unión, y lo hace, tal vez, porque aprecia la importancia que la técnica de la delegación legislativa presenta hoy en día en el conjunto de los Estados miembros, a nivel nacional. En efecto, los reglamentos europeos delegados forman parte de eso que, desde su origen en el ordenamiento jurídico italiano, se conoce con la denominación de legislación delegada o delegación legislativa, que, en todo caso, supone la transferencia o delegación de los poderes y facultades para dictar actos equiparables por su valor jurídico, aunque diferentes en su naturaleza, por parte de quienes ostentan el poder legislativo hacia las instituciones que forman parte del poder ejecutivo. En este sentido, lo que se produce no es otra cosa que la traslación –bajo ciertas condiciones y límites- de la capacidad de emanar actos legislativos a las instituciones que, originalmente, carecían de la misma por detentar, mas bien, la competencia ejecutiva.

En lenguaje comunitario, de lo que se trata es de delegar en la Comisión la posibilidad de dictar reglamentos europeos delegados que vengan a servir para completar o modificar determinados elementos, que no sean esenciales, de los actos legislativos, es decir, de las leyes o de las leyes marco europeas. De esta manera, los llamados reglamentos europeos delegados emanados de la Comisión vendrían a coincidir, como más tarde veremos, con la técnica de la legislación delegada que da lugar, a nivel interno de los Estados miembros, a la utilización de los decretos legislativos como normas jurídicas de valor equiparable a las leyes ordinarias, aunque aprobados por los Gobiernos respectivos en virtud de las delegaciones recibidas de las asambleas parlamentarias de cada país. Así pues, se trata de una técnica bien conocida, implantada y desarrollada en bastantes Estados miembros y que, ahora, la Constitución inserta en el ámbito de la Unión como un elemento más de carácter federalizante a tener presente, sobre todo de cara a su ejercicio en el futuro y veremos en que materias y situaciones concretas. Por lo pronto, el texto constitucional se refiere, en general, en materias propias de las leyes y de las leyes marco europeas y siempre que no afecte a elementos esenciales de aquéllas, a la posibilidad de que, las mencionadas leyes y leyes marco europeas, deleguen en la Comisión los necesarios poderes para que el órgano ejecutivo de la Unión pueda adoptar reglamentos europeos delegados.

Aparentemente, la capacidad reconocida ahora a la Comisión para entrar a regular determinados aspectos no esenciales de las leyes y leyes marco europeas a través de la aprobación de reglamentos europeos delegados, viene, sin duda, a resaltar la posición de la Comisión en la estructura institucional de la Unión, dado que se le viene a reconocer, no sólo algo que ya tenía desde el origen –la iniciativa legislativa-, sino la posibilidad de entrar de lleno en el mundo de los actos jurídicos de carácter legislativo, repetimos que, no por su naturaleza sino por sus contenidos materiales. Los reglamentos europeos delegados no son en absoluto leyes ni leyes marco europeas, sin embargo sí tienen idéntico valor y fuerza que éstas, aunque provengan del órgano ejecutivo –la Comisión- y no del legislativo –Consejo y Parlamento Europeo-, que son las instituciones que tienen conferida la potestad legislativa, por vía constitucional, a nivel de la Unión. De manera que, podemos afirmar, que la Comisión ha sido robustecida y potenciada en el texto constitucional por muchos y variados motivos, si bien destaca por encima de todos, la competencia atribuida para que adopte estos reglamentos europeos delegados, especie de decretos legislativos en lenguaje nacional, que le ofrecen y garantizan una presencia más activa y directa en el ámbito de los procedimientos de elaboración y aprobación de normas jurídicas de carácter legislativo o “cuasi legislativo”, como podríamos definir a este tipo de reglamentos europeos delegados.

En fin, cabe afirmar con otros<sup>22</sup> que la creación de los reglamentos europeos delegados obedece a la necesidad de facilitar la adopción y entrada en vigor de nuevos marcos normativos en una realidad socioeconómica en la que los cambios se producen cada vez con mayor rapidez<sup>23</sup>, fijándose, en consecuencia, la posibilidad de que el Parlamento Europeo y el Consejo adopten leyes o leyes marco europeas en las que únicamente se traten las cuestiones fundamentales relativas a las materias reguladas, dejando a la Comisión para que, en su caso, realizando las oportunas consultas con los expertos nacionales que estime adecuado, llegue a adoptar las correspondientes normas de desarrollo que pudieran estimarse precisas<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Vid. Documento de la Secretaría de Estado para la Unión Europea sobre el “Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa: Breve análisis”, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, septiembre de 2004, pag. 22 y 23.

<sup>23</sup> Por ejemplo, en ocasiones se ha constatado que, en materia de servicios financieros, retrasos de uno o dos años en la adopción de una determinada norma suponen una importante pérdida de competitividad para la Unión. Vid. Documento de la Secretaría de Estado para la Unión Europea sobre el “Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa: Breve análisis”, op. cit. pag. 23.

<sup>24</sup> Vid. la Declaración nº 8, relativa al art. I-36, aneja al Tratado constitucional, en la que se establece que, la Conferencia Intergubernamental toma nota de la intención de la Comisión de seguir consultando a

Asimismo, coincidimos plenamente con lo expuesto en el Documento de la Secretaria de Estado para la Unión Europea<sup>25</sup> en relación con la remisión equivocada del art. I-35 de la Constitución que se hace en el sentido de atribuir competencia para dictar reglamentos tanto al Consejo como a la Comisión. En efecto, pese a lo fijado en el texto constitucional<sup>26</sup>, hay que afirmar que, únicamente puede confiarse la tarea de elaborar reglamentos europeos delegados a la Comisión y no al Consejo. Será la Comisión –como establece la propia Constitución en el art. I-36, nº 1, precepto previsto para regular los reglamentos europeos delegados- quién ostentará los poderes necesarios para la adopción de este tipo de acto jurídico, el cual tendrá como finalidad completar o modificar en aspectos nunca esenciales las leyes o leyes marco europeas a las que se refiera. Pero habrá de ser la Comisión la institución facultada para usar esta técnica de delegación legislativa y nunca el Consejo que forma parte, como es bien sabido, del poder legislativo.

Otra cuestión importante de destacar tiene que ver con los contenidos formales de las leyes y leyes marco europeas cuando realizan una delegación a la Comisión para que adopte los reglamentos europeos delegados. En este orden de ideas, la Constitución determina que, las leyes y leyes marco europeas habilitantes estarán obligadas a delimitar de modo expreso, tanto los objetivos, como el contenido, el alcance y la duración de la delegación de poderes que se vuelca en la Comisión para que adopte reglamentos europeos delegados. Así pues, las leyes y leyes marco europeas cuando proceden a llevar a cabo una delegación legislativa a la Comisión, habrán de contener una serie de elementos referenciales, que integran la propia habilitación concedida para dictar reglamentos europeos delegados. Dichos elementos que deberán contener las normas habilitantes se refieren, de forma expresa, a la determinación de los objetivos, a la singularización de los contenidos, al alcance de la disposición y, finalmente, a la duración en el tiempo de la delegación de poderes. Todos los elementos reseñados que, insistimos, deben figurar de manera expresa en la norma de delegación o norma habilitante, suponen los exigibles requisitos formales que hacen de esta técnica legislativa un modelo acertado a niveles nacionales que, ahora, se ve incorporado a escala de la Unión por su enorme utilidad, fácil manejo y flexible adaptabilidad.

---

expertos nombrados por los Estados miembros para la elaboración de sus proyectos de reglamentos europeos delegados en el ámbito de los servicios financieros, conforme a su práctica establecida

<sup>25</sup> Vid. Documento de la Secretaria de Estado para la Unión Europea sobre el “Proyecto de Tratado que establece una Constitución para Europa: Breve análisis”, op. cit. pag. 23.

<sup>26</sup> Vid. art. I-35, nº 2 del texto constitucional.

No obstante, como ya hemos advertido anteriormente, la técnica de los reglamentos europeos delegados no podrá ser utilizada más que para que la Comisión, sobre la base de las normas habilitantes (leyes o leyes marco europeas), los adopte con el fin de o bien completar, supuesto en el que para algún sector doctrinal<sup>27</sup> nos encontramos claramente en el ámbito del desarrollo reglamentario de una norma legislativa, o bien modificar ciertos elementos no esenciales de la ley o la ley marco, caso en el que podría considerarse que el reglamento delegado presenta un rango de ley, al estilo de los decretos legislativos en los Estados miembros que tienen incorporada dicha técnica a su ordenamiento constitucional<sup>28</sup>. En todo caso, la regulación de los elementos esenciales de un ámbito material quedará siempre reservada a la ley o ley marco europea por mandato constituciones y, en consecuencia, nunca podría ser objeto de una delegación de poderes. Por tanto, la misma Constitución aclara la imposibilidad de acudir a la delegación legislativa a favor de la Comisión cuando se trate de regular los elementos básicos y esenciales que componen un ámbito material concreto, pues, en estos supuestos, actuará la reserva de ley o ley marco europea, que impedirá la mencionada delegación de poderes a la Comisión.

Por otra parte, al igual que sucede en los órdenes constitucionales de los Estados miembros que utilizan la técnica de la legislación delegada, como es el caso de España<sup>29</sup>, las leyes o leyes marco europeas que son las que delegan o habilitan a la Comisión para que dicte reglamentos europeos delegados, deberán incluir, de forma expresa, la determinación de las condiciones a las que habrá de quedar sujeta la delegación. Dichas exigencias o requisitos que condicionarán absolutamente la delegación legislativa, podrán ser las siguientes<sup>30</sup>:

- El Parlamento Europeo o el Consejo podrán decidir revocar la delegación. Es decir el órgano legislativo conjunto del que emana la ley o ley marco europea habilitante estará facultado para, en cualquier momento, proceder a la revocación de la delegación

---

<sup>27</sup> Así se expresa el contenido del Documento de la Secretaría de Estado para la Unión Europea sobre el “Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa: Breve análisis”, op. cit. pag. 23.

<sup>28</sup> Podría decirse también que, en estos últimos supuestos mencionados, por ejemplo, para adoptar o modificar un anexo técnico o para adecuar determinados baremos a la realidad del mercado, la ley o ley marco procede en realidad a dejar expresamente fuera del ámbito de la reserva de ley formal, una cuestión que de por sí no está sujeta a una reserva de ley material. Vid. Documento de la Secretaría de Estado para la Unión Europea sobre el “Proyecto de Tratado que establece una Constitución para Europa: Breve análisis”, op. cit. pag. 23.

<sup>29</sup> En efecto, vid. art. 82 de la Constitución española de 1978 en el que se regulan los decretos legislativos o legislación delegada.

<sup>30</sup> Vid. art. I-36, nº 2 del texto constitucional.

efectuada a favor de la Comisión. Obsérvese que podrá ser cualquiera de las dos instituciones con poderes legislativos la que tenga la capacidad reconocida de retirar los poderes de delegación que se habían conferido a la Comisión. La actuación, insistimos, no tiene porqué ser conjunta, a diferencia de la adopción de la ley o ley marco europea habilitante en donde se contiene la delegación a la Comisión para que adopte reglamentos europeos delegados, la cual, como sabemos, si ha de ser aprobada conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo por el procedimiento legislativo ordinario previsto en el art.III-396 de la Constitución, todo ello según el tenor del art. I-34, nº 1 del texto constitucional.

- El reglamento europeo delegado no podrá entrar en vigor si el Parlamento Europeo o el Consejo han formulado objeciones en el plazo fijado en la ley o ley marco europea. Es decir, la norma legislativa de delegación o norma habilitante podrá establecer un periodo de carencia o plazo temporal, al término del cual entrará en vigor el reglamento europeo delegado, de no mediar la formulación de objeciones en dicho plazo por parte del Parlamento Europeo o del Consejo. Así pues, cualquiera de las dos instituciones legislativas de la Unión están facultadas para manifestar sus correspondientes observaciones y, transcurrido el tiempo fijado en la disposición habilitante sin que hubiese sido realizada observación alguna, el reglamento europeo delegado de la Comisión podrá entrar en vigor sin que se interponga ya ningún obstáculo a su plena aplicación.

En definitiva, el precepto que comentamos establece la posibilidad de utilizar la técnica de la delegación legislativa o legislación delegada a través de la emisión de reglamentos europeos delegados, los cuales habrán de ser adoptados por la Comisión en base a una ley o ley marco de carácter habilitante en la que se contengan expresamente los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la delegación de poderes. Los reglamentos europeos delegados tendrán por finalidad completar o modificar determinados elementos que no sean esenciales de alguna ley o ley marco europea, ya que la regulación de esos elementos fundamentales de un ámbito material concreto, constituirá reserva de ley o ley marco europea y, por consiguiente, no podrá ser objeto de una delegación de poderes. Por tanto, el precepto que examinamos, viene, al propio tiempo, a crear el instrumento jurídico de los reglamentos europeos delegados, y a determinar toda una serie de límites al ejercicio de la reiterada técnica de delegación. Los referidos límites a la delegación legislativa aparecen configurados cuando se indica,



que la delegación deberá estar, en todo momento, prevista en un acto legislativo de la Unión (ley o ley marco europea) y que, en dicha norma, habrán de fijarse, de modo expreso, los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la delegación, además de quedar establecidas pormenorizadamente las condiciones de aplicación de la delegación, en las que podrán aparecer incluidas, tanto la posibilidad de revocar la delegación por parte del Parlamento Europeo o del Consejo, como la determinación de un plazo de tiempo al finalizar el cual entraría en vigor el reglamento europeo delegado a no ser que el Parlamento Europeo o el Consejo hubieren formulado objeciones en dicho plazo al reglamento mencionado. En estos dos últimos casos, el Parlamento Europeo se habrá de pronunciar por mayoría de los miembros que lo componen, mientras que el Consejo podrá hacerlo por mayoría cualificada.

El antecedente más remoto del actual artículo 37 lo encontramos en un primer proyecto de texto constitucional remitido por el Praesidium a la Convención el 26 de febrero de 2003. En ese documento, se hacía referencia a los artículos que formarían parte del Título V de la futura Constitución europea, esto es, a los preceptos vinculados con el ejercicio de las competencias de la Unión. Dentro de este texto tiene especial relevancia el precepto que fue inicialmente numerado como artículo 28. En él se dispone lo siguiente:

*"1. Los Estados miembros adoptarán todas las medidas de Derecho interno necesarias para la ejecución de los actos jurídicamente obligatorios de la Unión.*

*2. Cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución de los actos obligatorios de la Unión, dichos actos podrán atribuir a la Comisión o en casos específicos y en los casos previstos en el artículo [PESC], al Consejo, competencias de ejecución.*

*3. Los actos de ejecución de la Unión podrán estar sujetos a regímenes de control que se ajusten a los principios y normas adoptados previamente por el Parlamento Europeo y por el Consejo con arreglo al procedimiento legislativo.*

*4. Los actos de ejecución de la Unión tendrán la forma de reglamento europeo de ejecución o de decisión europea de ejecución".*

El contenido de éste y los demás preceptos recogidos en el proyecto inicial relativo al Título V de la futura Constitución, fue objeto de discusión en la sesión plenaria de 17 de marzo de 2003. En el transcurso de dicha reunión y por lo que se

refiere a los actos de ejecución (previstos en el artículo 28), ciertos oradores señalaron que es preciso atribuir esta potestad de ejecución no sólo a los Estados miembros sino también a las distintas entidades regionales en que éstos pueden estar divididos ya que se trata de instancias que, con carácter general, se encargan de aplicar en sus respectivos territorios las normas adoptadas a nivel comunitario.

Asimismo, otros convencionales indicaron que, dado que el poder de ejecución de las normas comunitarias se atribuye a los Estados miembros, los mecanismos de control utilizados para vigilar esta actividad deberían conferirse a la Comisión y no al Parlamento Europeo. Frente a esta propuesta, algunos oradores indicaron que el hecho de que se atribuya al Parlamento Europeo la competencia para controlar la actividad de ejecución de los distintos Estados responde a la necesidad de garantizar una aplicación adecuada de las normas comunitarias y no implica, en modo alguno, un intento de intervención en los poderes ejecutivos de la Comisión o los Gobiernos; en consecuencia, entienden que la propuesta del Praesidium es perfectamente admisible.

Por último, algunos miembros de la Convención señalaron, a propósito del apartado 3 del artículo 28, que la atribución al Parlamento y el Consejo de la competencia para crear los mecanismos de control sobre la actividad ejecutiva de los Estados miembros resultaba adecuada para simplificar los modelos de control que, hasta el momento, se había venido aplicando en la Unión.

El contenido de este precepto sufrió una serie de modificaciones que fueron finalmente aceptadas por la Convención al aprobar el proyecto definitivo de texto constitucional. El sentido general del artículo 28 (que en el texto presentado ante la CIG pasó a ser el artículo 36) se mantuvo aunque hubo algunas novedades destacables. Así, este precepto quedó redactado del siguiente modo:

*"1. Los Estados miembros adoptarán todas las medidas de Derecho interno necesarias para la ejecución de los actos jurídicamente obligatorios de la Unión.*

*2. Cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución de los actos jurídicamente obligatorios de la Unión, dichos actos podrán atribuir competencias de ejecución a la Comisión o, en casos específicos debidamente justificados y en los previstos en el artículo 39 al Consejo de Ministros.*

*3. Las normas y principios generales relativos a los regímenes de control, por parte de los Estados miembros, de los actos de ejecución de la Unión se establecerán*

*previamente mediante leyes europeas.*

*4. Los actos de ejecución de la Unión adoptarán la forma de reglamento europeo de ejecución o decisión europea de ejecución".*

El texto fue remitido a la CIG y allí no se introdujeron novedades especialmente relevantes salvo en la forma de redactar algunos apartados (por ejemplo el tercero). De este modo el artículo 36 quedó configurado, aproximadamente, tal y como lo conocemos en la actualidad.

Con posterioridad a la aprobación de un texto definitivo por parte del Consejo Europeo el 18 de junio de 2004, la CIG publicó una serie de versiones de dicho texto en las que se fueron introduciendo diversas mejoras de cara a la posterior ratificación del texto. En el caso del precepto relativo a los actos de ejecución, lo que se hizo fue cambiar la numeración para ajustarlo a la configuración definitiva del texto; de este modo, pasó a ser el artículo I-37.

Este precepto está consagrado a regular en la Constitución los denominados actos de ejecución. Viene siendo tradicional, desde los Tratados fundacionales, que sean los Estados miembros los encargados de adoptar cuantas medidas estimen necesarias y oportunas, a nivel de Derecho interno, con el objetivo de lograr con eficacia la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión. En este sentido, corresponderá a los Estados miembros la adopción de todas las medidas generales o particulares apropiadas y necesarias con la finalidad de asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión. Además, los Estados miembros deberán abstenerse de adoptar cualquier medida que pueda poner en peligro la realización de los fines contenidos en los textos de los Tratados. Así, pues, como regla general, los Estados miembros son los agentes ejecutores del conjunto de la normativa de la Unión que presente un carácter obligatorio.

Puede decirse, que la atribución de la competencia ejecutiva incurre, en principio, en una aparente contradicción. En este sentido, podría entenderse que la actividad ejecutiva de los Estados miembros comprende no sólo la aplicación individual de las leyes y leyes marco europeas, sino, asimismo, la adopción de los reglamentos europeos ejecutivos que dicha aplicación requiera. Sin embargo, puede constatarse, que esta última potestad es atribuida, por regla general, a la Comisión, la cual podrá adoptar, asimismo, medidas individuales.

Para llevar a cabo una correcta comprensión del objeto del precepto que examinamos, es preciso apelar necesariamente a la precisión del concepto “ejecución”, fijando en la jurisprudencia comunitaria. De esta manera, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en sentencia de 25 de mayo de 1993<sup>31</sup>, estima que: «el concepto de ejecución ..... comprende a la vez la elaboración de las normas de aplicación y la aplicación de las normas a casos particulares mediante actos de alcance individual. En efecto, como el Tratado utiliza el término “ejecución” sin restringir su alcance mediante una precisión adicional, no puede interpretarse que dicho término excluya los actos individuales». Así formulado de esta forma, el concepto de ejecución comprende tanto los actos administrativos normativos como los no normativos, o, si se prefiere, los Reglamentos y los actos administrativos stricto sensu. Dicho concepto es coincidente bien con el concepto amplio de acto administrativo<sup>32</sup>, bien con la adición de los conceptos Reglamentos y actos administrativos stricto sensu, separación preferida por parte de la doctrina<sup>33</sup>.

Una vez establecido el concepto, podemos ahora sostener que el art. I-37 que comentamos, atribuye a la Comisión, con carácter general, la potestad de adoptar reglamentos de ejecución de las leyes europeas y de las leyes marco europeas, correspondiendo a los Estados miembros, por otra parte, la aplicación singular de dichas normas a casos particulares. Sin embargo, una y otra función no están exentas de la eventual intervención de otras instituciones.

Por lo que hace a la potestad reglamentaria de la Comisión, el precepto que se examina no supone grandes innovaciones respecto del ordenamiento comunitario en vigor actualmente<sup>34</sup>, el cual señala que el Consejo atribuirá a la Comisión las competencias de ejecución de sus actos normativos. En el mismo sentido, hay que destacar que la previsión mencionada establecida en el art. 202 del TCE, fue introducida

---

<sup>31</sup> Esta Sentencia se corresponde con el Asunto C-228/91.

<sup>32</sup> Vid. F. GARRIDO FALLA: Tratado de Derecho Administrativo, Tecnos, Madrid, 1989, pag. 384. Este autor considera que no hay ningún inconveniente en dotar al concepto de acto administrativo de un sentido amplio que abarque “tanto al acto administrativo general como al concreto ..... pues unos y otros están sometidos a los dos principios fundamentales de régimen jurídico admvo.: sumisión a la ley y a las normas jerárquicamente superiores y posibilidad de una fiscalización jurisdiccional para hacer efectiva dicha sumisión”.

<sup>33</sup> En este sentido, vid. E. GARCIA DE ENTERRIA y T. RAMON FERNÁNDEZ: Curso de Derecho Administrativo, Civitas, Madrid, 1989, pag. 189. Estos autores propugnan la separación de ambas categorías, sosteniendo que “la distinción más obvia entre el Reglamento y el acto es que aquél forma parte del ordenamiento jurídico, en tanto que el acto es algo ordenado, producido en el seno del ordenamiento y por éste previsto como simple aplicación del mismo”.

<sup>34</sup> Así es, vid. art. 202, tercer guión, del T.CE.

por el Acta Única Europea, poniendo así fin a la potestad del Consejo de atribuir, discrecionalmente, a la Comisión la competencia de ejecución normativa, potestad basada en el art. 211 del TCE, aún hoy vigente. La diferencia sustancial en este punto entre la situación anterior y posterior al Acta Única Europea es que la competencia ejecutiva de la Comisión se legitima, desde ese momento, directamente en los Tratados, dependiendo hasta entonces de una delegación expresa contenida en un acto de Derecho derivado emanado del Consejo<sup>35</sup>.

Con estas previsiones, las competencias nacionales de ejecución de las normas de la Unión no existen per se, en tanto están atribuidas, con carácter general, a la Comisión. Ello no obsta para que los Estados miembros, puedan, de modo eventual, adoptar normas de ejecución. Sin embargo, esta posibilidad aparece condicionada bien a que la Comisión, titular de la competencia, delegue singularmente, para materia concreta, esta potestad, bien a que nos encontremos ante una laguna en el ordenamiento jurídico de la Unión. Esta última situación, crearía en el Estado miembro la obligación de adoptar también la norma de ejecución, en tanto a él le compete, originariamente, la obligación de aplicar la norma sustantiva. Sin embargo, éste no es un criterio del que resulte necesariamente esta competencia nacional, toda vez que, en alguna ocasión, el Tribunal se ha decantado por aplicar analógicamente una norma comunitaria con preferencia a una norma nacional ante una situación de laguna legal en el orden jurídico de la Unión<sup>36</sup>.

Nos ocuparemos ahora de las interferencias que se producen en el ejercicio de la función ejecutiva. Con ello, estamos haciendo referencia a la posibilidad de que dicha potestad se atribuya al Consejo, quien en estos casos agotará la regulación sustantiva de determinadas materias. Tal posibilidad está también prevista en el art. 202 del T.CE, sin embargo, ahora puede considerarse que, en estos casos, el Consejo se reserva para sí dicha potestad. Esto es, en tanto la competencia de ejecución normativa corresponde con carácter general a la Comisión, el Consejo en éstos supuestos estará realizando una

---

<sup>35</sup> En esta evolución es reconocible, en un primer momento, la técnica de la delegación expresa del poder legislativo, propia de los países anglosajones, y, en un segundo momento, el poder reglamentario propio del ejecutivo, imperante en el sistema administrativo continental de inspiración francesa. En el mismo sentido, vid. E. GARCIA DE ENTERRIA y T. RAMON FERNANDEZ: Curso de Derecho Administrativo, op. cit., pag. 187.

<sup>36</sup> Vid. Sentencia de 12 de diciembre de 1985, Asunto 165/84. En este caso, se trataba de fijar el alcance de la noción “fuerza mayor”, que no se contenía en la norma cuya aplicación se suscitaba. Ante la opción de aplicar el concepto contenido en la norma nacional reguladora de la misma materia, el Tribunal prefirió aplicar otra norma comunitaria en la que se contenía una definición de aquella noción.

avocación de funciones. No obstante, en el precepto aludido, esta concepción ya no puede sostenerse, pues el Consejo pierde la autonomía para reservarse esta competencia, ya que dicha reserva se establecerá “por ley”, norma que es adoptada conjuntamente por el Parlamento Europeo y por el Consejo.

Aun en el supuesto de que la competencia de ejecución corresponda a la Comisión, ésta no es absolutamente autónoma para la adopción de las normas en cuestión. Pudiera imaginarse, que el art. I-37 se desarrolle de manera similar a la que actualmente conocemos<sup>37</sup> en virtud de la cual en el procedimiento de adopción de las disposiciones de aplicación, la Comisión está asistida por diversos Comités del Consejo, dependiendo de la materia sobre la que verse dicha disposición, la intervención del Comité condiciona o no la actividad de la Comisión, pudiendo ocurrir que ésta se vea sustituida por el Consejo o que éste llegue a vetar su propuesta normativa.

Por lo que se refiere a la aplicación singular de las normas, esto es, a la potestad de dictar actos administrativos, el nº 1 del precepto que examinamos, atribuye esta competencia a los Estados miembros. Así será preciso entender el enunciado del texto constitucional cuando alude al hecho de que “los Estados miembros adoptarán todas las medidas de Derecho interno necesarias para la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión”. Ello, además es ineludible, en la medida en que las instituciones de la Unión carecen de una estructura periférica, de órganos desconcentrados.

En los ámbitos más consolidados del Derecho de la Unión, resulta cada vez más frecuente la articulación de procedimientos bifásicos de aplicación de las normas y disposiciones de la Unión: una parte de los mismos, se desarrolla entre las autoridades comunitarias y nacionales, quedando éstas, a menudo, condicionadas por la voluntad de aquéllas; una segunda parte del procedimiento tiene lugar íntegramente en el nivel nacional, en el que se establece y perfecciona la relación entre Administración y administrado.

Sin embargo, en ocasiones no puede establecerse una separación tan estricta entre ambas fases, toda vez que, por una parte, la comunicación entre las autoridades nacionales y de la Unión se establece como consecuencia del inicio de un procedimiento

---

<sup>37</sup> Vid. Decisión 87/373/CEE de 13 de julio, denominada de “comitología”. En realidad, no se trata de una norma innovadora, sino que “constituye una codificación de los distintos regímenes surgidos con anterioridad de la práctica comunitaria”. Vid. Conclusiones del Abogado General Sr. DARMON, Sentencia de 24 de octubre de 1989, Asunto 16/88.

a instancia del particular; y, por otra, que puede ocurrir que la decisión de la autoridad nacional concediendo o denegando la petición del administrado no pone fin al procedimiento, en tanto que dicha decisión es revisada por las instancias de la Unión.

Pues bien, en otro orden de cosas, la Constitución señala que, únicamente cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución, la misma normativa de la Unión podrá atribuir competencias de ejecución a la Comisión, lo cual constituye la regla general dentro de la excepción, o al Consejo, lo que tendrá lugar sólo en casos específicos debidamente justificados, así como en el ámbito de la política exterior y de seguridad común. Así, pues, el Texto constitucional<sup>38</sup> destaca el hecho de que en los supuestos en los que se requieran condiciones uniformes de ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión, éstos podrán llegar a otorgar a la Comisión determinadas competencias de ejecución, así como también conferirán ciertas competencias al Consejo cuando existan casos específicos debidamente justificados y en los supuestos previstos en materia de Política Exterior y de Seguridad común, regulada en el art. I-40.

A los efectos de cuanto acabamos de exponer, la Constitución<sup>39</sup> determina, que habrán de establecerse, con carácter previo, mediante ley europea las normas y principios generales relativos a las modalidades de control, por parte de los Estados miembros, del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión. De manera que, será una ley europea la que con carácter previo, venga a fijar las normas y los principios generales referentes a las formas de control del ejercicio de las competencias de ejecución de la Comisión, por parte de los Estados miembros<sup>40</sup>.

Concluye el precepto que analizamos, poniendo de relieve las formas que revestirán los actos de ejecución de la Unión. En efecto, la Constitución determina<sup>41</sup> que los actos jurídicos a través de los cuales podrán adoptarse las pertinentes medidas de

---

<sup>38</sup> Vid. art. I-37, n° 2 del Tratado constitucional.

<sup>39</sup> Vid. art. I-37, n° 3 del texto constitucional.

que, será una ley europea la que con carácter previo, venga a fijar las normas y los principios generales referentes a las formas de control del ejercicio de las competencias de ejecución de la Comisión, por parte de los Estados miembros.

<sup>40</sup> Así, pues, el art. I-37, n° 3 del Tratado constitucional, prevé que las normas y principios generales relativos a los regímenes del control, por parte de los Estados miembros, de los actos de ejecución de la Unión, es decir, la llamada “comitología”, se establecerán previamente mediante leyes europeas, dándose, de esta manera, cumplida satisfacción a una antigua reivindicación del Parlamento Europeo, ya que esta institución legislativa de la Unión venía tradicionalmente reclamando que las normas sobre “comitología” se adoptaran con su aprobación y no, como establece actualmente el art. 202 del T.CE, simplemente con la mera consulta previa del órgano asambleario de la Unión.

<sup>41</sup> Vid. art. I-37, n° 4 del texto constitucional.

ejecución de la Unión, presentarán la forma de reglamento europeo de ejecución o de decisión europea de ejecución. Así, la Constitución recoge lo que viene a ser el contenido fundamental inserto en el vigente art. 202 del TCE, en base al cual, como ya se ha expuesto anteriormente, cuando excepcionalmente corresponda a la Comisión, o más excepcionalmente aún al Consejo, la adopción de normas que requieran condiciones uniformes de ejecución, habrán de utilizarse como instrumentos jurídicos plenamente válidos los reglamentos europeos o las decisiones europeas, no pudiendo dejar de pensar en este punto acerca de las definiciones que el Tratado constitucional ofrece<sup>42</sup> sobre ambos tipos de actos jurídicos de la Unión.

Sobre el artículo I-38, podemos decir que en el primer proyecto presentado por el Praesidium ante la Convención en materia de actos jurídicos comunitarios se presentó un documento que contenía, entre otros, el originario artículo 32 donde se establecía lo siguiente:

*"1. Cuando no lo prevea expresamente la Constitución, las instituciones decidirán -respetando los procedimientos aplicables- el tipo de acto que deberán adoptar en cada caso atendiendo al principio de proporcionalidad que se expone en el artículo 8.*

*2. Las leyes europeas, las leyes de bases europeas, los reglamentos europeos y las decisiones europeas deberán ser motivados y se referirán a las propuestas o dictámenes previstos en la presente Constitución".*

El contenido de este precepto fue objeto de discusión en la sesión plenaria de 17 de marzo de 2003 pero en las actas de dicha reunión no queda constancia de ninguna controversia surgida entre los miembros de la Convención ni se refleja ninguna intervención destacable en torno a esta materia. Así pues, existe un consenso bastante elevado entre los convencionales y, por tanto, no se solicitó la introducción de ningún cambio significativo.

El Praesidium respetó este acuerdo generalizado y no modificó el texto definitivo salvo para ajustar la numeración contenida en él. Así, el precepto pasó a quedar numerado como artículo 37; del mismo modo, el artículo 8 al que inicialmente se hace referencia en el precepto que nos interesa y que menciona el principio de proporcionalidad pasa a ser el artículo 9. También cabe destacar que la palabra "ley de

---

<sup>42</sup> Vid. art. I-33, nº 1, párrafos 4 y 5, del texto constitucional.



bases" pasa a ser "ley marco".

Una vez trasladado el proyecto definitivo a la CIG, ésta se encargó de introducir los cambios necesarios para lograr un consenso adecuado de cara a la aprobación de un texto constitucional aceptado en todos los Estados miembros. El sentido general del artículo 37 se mantuvo en vigor aunque la redacción fue parcialmente modificada y quedó configurada tal y como la conocemos en la actualidad. La novedad más destacable es la que aparece en el apartado 2 donde se establece que *"los actos jurídicos deberán estar motivados y se referirán a las propuestas, iniciativas, recomendaciones, peticiones o dictámenes previstos en la Constitución"*. Ello supone que se habla de actos jurídicos en general, sin que se enumere ningún acto en concreto, y que dichos actos deberán hacer referencia no sólo a propuestas o dictámenes previstos en la Constitución sino también a iniciativas, recomendaciones o peticiones.

Posteriormente se ha venido a ajustar, de nuevo, la numeración del precepto. Así, ha pasado a ser el artículo I-38 y ahora ya no hace referencia al artículo I-9 sino al artículo I-11, que es el que recoge el principio de proporcionalidad.

El artículo I-38 encuentra su fundamento en la necesidad de adecuar el ámbito material a regular con la elección del instrumento jurídico que sea preciso utilizar en cada caso. En otras palabras, cada acto jurídico adoptado en el contexto de la Unión responderá a la precisión de escoger un tipo de disposición normativa aplicable y, en base a dicha elección, la pertinente institución que deba adoptar el acto jurídico se verá obligada a utilizarlo en virtud de un mandato constitucional . Así pues, va a ser el texto constitucional el que recoja y señale que tipo de acto jurídico deberá usarse en cada supuesto, normalmente, en función del ámbito material de la competencia y, en los casos en que nada establezca la Constitución, las instituciones serán quienes decidan en cada caso, de acuerdo a los procedimientos aplicables y al principio de proporcionalidad.

Puede decirse que, por regla general, los Tratados, han venido recogiendo, para cada materia, el tipo de norma jurídica con el que se debía proceder para regular las diferentes cuestiones que engrosaban el ámbito competencial correspondiente. En este sentido, tradicionalmente, se han reseñado como ejemplos típicos los siguientes: 1) En materia relativa a la política agrícola común debían utilizarse, esencialmente, Reglamentos; 2) En materia de aproximación de legislaciones habían de utilizarse,

comúnmente, Directivas; y 3) En el ámbito de la política de competencia, fundamentalmente, se han venido dictando Decisiones. Por tanto, los Tratados han especificado el instrumento que debía usarse para regular la materia en cada caso, fijando, de entre la tipología de actos jurídicos de la Unión, cual de ellos y en que supuestos debía ser seleccionado para establecer el tratamiento jurídico del mismo.

Si así se ha realizado la correspondiente elección de la técnica regulatoria a lo largo de los años de vigencia de los Tratados fundacionales y de sus sucesivas modificaciones, viene ahora la Constitución a mantener los criterios fundamentales en la materia y, a través del marco regulador del precepto que comentamos, determina que, lo normal habrá de seguir siendo que la propia Constitución señale, de entre la tipología de actos jurídicos que se recogen en el mencionado texto legal<sup>43</sup> (ley europea, ley marco europea, reglamento europeo, decisión europea, recomendaciones y dictámenes), cuales son los que deben usarse en cada supuesto por parte de las instituciones competentes de la Unión. No obstante, el Tratado constitucional menciona expresamente la hipótesis en la cual, si no llegase a establecerse el tipo de acto jurídico que debe adoptarse, las instituciones serán las encargadas de tomar la necesaria decisión, en cada supuesto, tendente a la determinación del instrumento jurídico que vaya a ser utilizado para regular la materia en cuestión. Dicha decisión de las instituciones competentes de la Unión habrá de llevarse a cabo de conformidad con los correspondientes procedimientos aplicables, así como al principio de proporcionalidad que se recoge en el texto constitucional<sup>44</sup>.

En este orden de cosas, como es sabido, la Constitución prevé los tres principios fundamentales que inspiran el sistema de competencia de la Unión. Así, se hace referencia explícita al principio de atribución, en base al cual se delimitan las competencias de la Unión. Asimismo, se alude de modo expreso a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad sobre los cuales bascula el ejercicio de las competencias de la Unión<sup>45</sup>. Pues bien, en virtud del principio de proporcionalidad, el contenido y la forma de la acción de la Unión no podrán exceder de lo estrictamente preciso para lograr alcanzar los objetivos de la Constitución. Es decir, que la actuación que lleve a cabo la Unión, en materia de contenidos y forma, para lograr cumplimentar

---

<sup>43</sup> Vid. art. I-33 del texto constitucional.

<sup>44</sup> Vid. art. I-11 del Tratado constitucional que recoge el principio de proporcionalidad a nivel de la Unión.

<sup>45</sup> Vid. art. I-11, nº 1 del texto constitucional.

los objetivos de la Constitución, no podrán exceder de lo absolutamente necesario, en orden a su adecuación al referido principio de proporcionalidad<sup>46</sup>.

Además, según el tenor del mismo art. I-11, nº 4 de la Constitución, las instituciones deberán aplicar el principio de proporcionalidad de acuerdo con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad<sup>47</sup>. En este orden de ideas, pueden hacerse, entre otras, las siguientes puntualizaciones en lo que afecta a la aplicación del principio de proporcionalidad, en conexión con el art. I-38 que comentamos de la Constitución:

- Los proyectos de actos legislativos europeos se habrán de motivar en relación con el principio de proporcionalidad (art. 5 del Protocolo 2).
- Todo proyecto de acto legislativo deberá incluir una ficha con pormenores que permitan evaluar el cumplimiento del principio de proporcionalidad (art. 5 del Protocolo 2).
- Se entenderá por “proyecto de acto legislativo europeo” las propuestas de la Comisión, las iniciativas de un grupo de Estados miembros, las iniciativas del Parlamento Europeo, las peticiones del Tribunal de Justicia, las recomendaciones del Banco Central Europeo y las peticiones del Banco Europeo de Inversiones, destinadas a la adopción de un acto legislativo europeo (art. 3 del Protocolo 2).
- Cada institución deberá velar, de manera permanente, por el respeto del principio de proporcionalidad, definido en el art. I-11 de la Constitución (art. 1 del Protocolo 2).
- Antes de proponer un acto legislativo europeo, la Comisión procederá a evacuar amplias consultas. Dichas consultas deberán tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones previstas. En casos de urgencia excepcional, la Comisión no tendrá que proceder a realizar las mencionadas consultas, aunque sí que deberá motivar su decisión en su propuesta (art. 2 del Protocolo 2).

Pues bien, como determina el precepto que examinamos, todas estas particularidades deberán ser tenidas presentes en los supuestos en los que la Constitución no fije el tipo de acto que deba adoptarse y sean las instituciones las que

---

<sup>46</sup> Vid. art. I-11, nº 4 del texto constitucional.

<sup>47</sup> Vid. el Protocolo 2, sobre la aplicación del principio de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado constitucional.

decidan, en cada caso, el instrumento jurídico que tenga que utilizarse para proceder a regular un ámbito material de competencias.

En cualquier caso, la Constitución precisa que todos los actos jurídicos deberán ser motivados y habrán de referirse a las propuestas, iniciativas, recomendaciones, peticiones o dictámenes que la propia norma constitucional prevea<sup>48</sup>. La base del tenor descrito se haya en los Tratados<sup>49</sup>, ya que en ellos se establece que, todos los actos jurídicos de la Unión, deberán ser motivados y se referirán a las propuestas o dictámenes preceptivamente recabados en aplicación del presente Tratado. Como decimos, tomando como modelo el texto relatado, la Constitución determina también que todos los actos jurídicos tienen que ser motivados por parte de las instituciones de la Unión de las que emanen, habiendo de referirse a las propuestas, iniciativas, recomendaciones, peticiones o dictámenes previstos en el propio texto constitucional, y todo ello de conformidad con el marco general regulador de los principios relatados anteriormente y de acuerdo con las apreciaciones contenidas en el Protocolo nº 2, anejo al Tratado constitucional, sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad a las que se hizo mención más atrás.

En definitiva, puede decirse en torno al art. I-38 de la Constitución, que sirve para recepcionar y concretizar en el orden jurídico de la Unión, dos principios esenciales que se manifiestan comunes a cualquier tipo de acto jurídico de la Unión de que se trate. En base al primero de ellos, cuando la Constitución no prevea expresamente el tipo de acto jurídico que debe adoptarse, las instituciones adoptarán la decisión que corresponda conforme al principio de proporcionalidad<sup>50</sup>. El segundo principio, propio del Estado de Derecho moderno, nos pone de relieve que los actos jurídicos de la Unión siempre deberán estar motivados<sup>51</sup>.

Finalmente, sobre el art. I-39 que cierra el capítulo relativo a las fuentes jurídicas en el Texto Constitucional, se puede mencionar que la primera vez que los miembros de

---

<sup>48</sup> Vid. art. I-38, nº 2 del texto constitucional.

<sup>49</sup> Vid. art. 253 del T.CE.

<sup>50</sup> Es decir, primando, por ejemplo, la adopción de leyes marco sobre la adopción de leyes si el objetivo que se pretende alcanzar y la materia que se regula así lo permiten. Vid. Documento de la Secretaría de Estado para la Unión Europea sobre el “Proyecto de Tratado que establece una Constitución para Europa: Breve análisis”, Ministerio de Asuntos Exteriores y de la Cooperación, Madrid, septiembre, 2004, pag. 24.

<sup>51</sup> De idéntico tenor es el Documento de la Secretaría de Estado para la Unión Europea sobre el “Proyecto de Tratado que establece una Constitución para Europa: Breve análisis”, op. cit. pag. 24.

la Convención tuvieron a su disposición un texto relativo al ejercicio de las competencias de la Unión y, más concretamente, a los actos jurídicos comunitarios, fue el 26 de febrero de 2003. Dentro de dicho texto cabe destacar el artículo 33 cuyo contenido es el siguiente:

*"1. Las leyes europeas y las leyes de bases europeas adoptadas con arreglo al procedimiento legislativo serán firmadas por el Presidente del Parlamento Europeo y por el Presidente del Consejo. En los demás casos, serán firmadas por el Presidente del Consejo. Las leyes de la Unión Europea y las leyes de bases de la Unión Europea se publicarán en el Diario Oficial de la Unión Europea y entrarán en vigor en la fecha que ellas mismas fijen o, a falta de ella, a los veinte días de su publicación.*

*2. Los reglamentos europeos de la Comisión o del Consejo, así como las decisiones europeas que no indiquen destinatario o que tengan como destinatarios a todos los Estados miembros, se publicarán en el Diario Oficial de la Unión Europea y entrarán en vigor en la fecha que ellos mismos fijen o, a falta de ella, a los veinte días de su publicación.*

*3. Las demás decisiones se notificarán a sus destinatarios y surtirán efecto a partir de tal notificación".*

Aprovechando la sesión plenaria de 17 de marzo de 2003, se llevó a cabo el debate relativo a este proyecto de Título V. Por lo que respecta al contenido del artículo 33 no queda constancia de ninguna intervención destacable y tampoco se generó ninguna discusión digna de mención. Ello refleja la existencia de una adhesión generalizada al texto presentado por el Praesidium ya que éste contenía una materia previamente aprobada y consensuada en los Tratados.

El contenido del precepto apenas se vio modificado en el texto que fue definitivamente aprobado por la Convención Europea los días 13 de junio y 10 de julio de 2003. Esta disposición, que por ajustes en la numeración pasó a convertirse en el artículo 38, tan sólo se distingue de la anterior por el hecho de que se sustituye la denominación "ley de bases" por el concepto "ley marco", por establecerse que las leyes y leyes marco no adoptadas por el procedimiento legislativo ordinario deberán ser firmadas por el Presidente del Parlamento o el Presidente de la Comisión y porque, según este precepto, los reglamentos y decisiones que no tengan destinatario o tengan como destinatarios a todos los Estados miembros deberán ir firmados por el Presidente

de la institución que los adopte.

Una vez transmitido el nuevo texto a la CIG, ésta procedió a introducir las modificaciones necesarias para lograr la aprobación del texto por el Consejo Europeo y su posterior ratificación por los Estados miembros. En lo relativo al artículo 38, tan sólo cabe señalar que se produjo una reestructuración de su contenido en la medida en que el apartado 1 dejó de estar tan compacto y pasó a estar dividido en varios apartados. Asimismo, se estableció en el apartado 1 que las leyes y leyes marco adoptadas por un procedimiento distinto del ordinario irían firmadas por el Presidente de la institución que las haya adoptado y no por el Presidente del Consejo o el Parlamento.

Con posterioridad tan sólo se ha venido a modificar la numeración utilizada hasta el momento de modo que el artículo 38 ha pasado a ser el artículo I-39.

Asimismo, podemos decir que este precepto, de base constitucional, se configura referido a dos ámbitos que, aunque puedan parecer procedimentales simplemente, lo cierto es que encierran un importante trasfondo y son esenciales como elementos articuladores de la eficacia jurídica de los actos normativos emanados de la Unión. Concretamente, estamos aludiendo al ámbito de la publicación y al de la entrada en vigor de los actos jurídicos de la Unión, en los que, en una primera aproximación, puede afirmarse, que se mantiene la regla actualmente viva que determina la entrada en vigor en la fecha que los propios actos establezcan o, a falta de ella, a los veinte días de su publicación.

La Constitución, en nuestra opinión, viene a mantener la misma línea reguladora de esta materia que la desarrollada y aún vigente en la actualidad contenida en el T.CE. Efectivamente, el precepto que examinamos, halla su fuente de inspiración en el art. 254 del T.CE, el cual constituyó, en el momento de su inserción en el mismo, un elemento de modernidad excelente, que provocaba enormes expectativas respecto a la valoración de las disposiciones comunitarias con una evidente finalidad supranacional, al tiempo que una clara tendencia federalizante de las normas jurídicas a escala de la Unión.

Los Tratados venían contemplando desde la aparición del T.U.E. el hecho de que, en base a la publicación y entrada en vigor, pudieran distinguirse dos formas de reglamentos, tres tipos de directivas o dos clases de decisiones. Así, el art. 254 del T.CE

ya aludido, contiene en su enunciado tres opciones<sup>52</sup>:

- 1) Los reglamentos, las directivas y las decisiones, adoptados con arreglo al procedimiento previsto en el art. 251 del T.CE, es decir, por codecisión, serán firmados por el Presidente del Parlamento Europeo y por el Presidente del Consejo y se publicarán en el Diario Oficial de la Unión Europea. Entrarán en vigor en la fecha que ellos mismo fijen o, a falta de ella, a los veinte días de su publicación.
- 2) Los reglamentos del Consejo y de la Comisión, así como las directivas de estas instituciones que tengan como destinatarios a todos los Estados miembros, se publicarán en el Diario Oficial de la Unión Europea. Entrarán en vigor en la fecha que ellos mismos fijen o, a falta de ella, a los veinte días de su publicación.
- 3) Las demás directivas, así como las decisiones se notificarán a sus destinatarios y surtirán efecto a partir de tal notificación.

Pues bien, ahora el Tratado Constitucional, en el art. I-39, viene a establecer que las leyes y las leyes marco europeas adoptadas por codecisión, deberán ir firmadas por el Presidente del Parlamento Europeo y por el del Consejo. Si el procedimiento para la adopción del acto jurídico de naturaleza legislativa no hubiere sido la codecisión, en tanto que procedimiento legislativo ordinario, las leyes y leyes marco europeas podrán ser firmadas únicamente por el Presidente de la institución que las hubiere adoptado. De otro lado, en lo que afecta al tema de la publicación, tanto las leyes como las leyes marco europeas habrán de publicarse en el Diario Oficial de la Unión Europea, entrando en vigor en la fecha que ellas mismas establezcan o, en su defecto, a los veinte días de su publicación<sup>53</sup>.

De otra parte, si lo anteriormente expuesto era relativo a las leyes y leyes marco europeas, en lo que afecta a los reglamentos europeos y a las decisiones europeas que no indiquen destinatario, hay que reseñar, que deberán ser firmados por el Presidente de la institución que los hubiere adoptado. Tanto los reglamentos europeos, como las decisiones europeas que no indiquen destinatario, habrán de ser publicadas en el Diario Oficial de la Unión Europea, entrando en vigor en la fecha que ellos mismos determinen o, en su defecto, a los veinte días de su publicación<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> Sobre esta temática, vid. C. F. MOLINA DEL POZO: Manual de Derecho de la Comunidad Europea, 4ª edic., Dijusa, Madrid, 2002, pag. 483 a 485 y pag. 497 a 501.

<sup>53</sup> Vid. art. I-39, nº 1 del texto constitucional.

<sup>54</sup> Vid. art. I-39, nº 2 del texto constitucional.

Por último, las decisiones europeas distintas a las que hemos contemplado hasta este momento, se deberán notificar a sus destinatarios y surtirán efecto en virtud de la mencionada notificación<sup>55</sup>.

Así, pues, cabe afirmar, que la Constitución nos manifiesta distinta catalogación de los actos jurídicos en el contexto de la Unión Europea, en función del procedimiento seguido para su adopción, las autoridades que deben firmar, en cada caso, el acto normativo y, finalmente, en base a los requisitos exigidos para la publicación de los mismos o su simple notificación. En este orden de ideas, podemos señalar la siguiente tipología de actos dispositivos y los requisitos exigibles para que alcancen su plena eficacia jurídica:

- Leyes y leyes marco europeas que hubieren sido adoptadas con arreglo al denominado por la Constitución, procedimiento legislativo ordinario, es decir, mediante codecisión. Dichos actos jurídicos deberán ser firmados por los Presidentes del Parlamento Europeo y del Consejo.
- Leyes y leyes marco europeas que hubieren sido adoptadas por otro procedimiento distinto a la codecisión, habrán de ir firmadas por el Presidente de la institución que las haya adoptado.
- Tanto en el caso de adopción de los actos legislativos conforme recoge el procedimiento legislativo ordinario, como en los restantes supuestos, ambos tipos de actos legislativos –las leyes europeas y las leyes marco europeas- deberán ser publicadas en el Diario Oficial de la Unión Europea, entrando en vigor en la fecha que ellas mismas designen y, a falta de fecha, a los veinte días de su publicación.
- Los reglamentos europeos, habrán de ser firmados por el Presidente de la institución que los hubiere adoptado.
- Las decisiones europeas que no indiquen destinatario, deberán ser firmadas por el Presidente de la institución que las hubiese adoptado.
- Tanto en el caso de adopción de reglamentos europeos, como en el supuesto de adopción de decisiones europeas, que no establezcan destinatario esto es, cuando emanen actos jurídicos no legislativos del tipo de los dos reseñados, se establece la obligación de que sean publicados en el Diario Oficial de la Unión Europea, entrando en

---

<sup>55</sup> Vid. art. I-39, nº 3 del texto constitucional.



vigor en la fecha que en ellos mismos se determine y, en su defecto, transcurridos veinte días desde su publicación.

- Todas las restantes decisiones europeas, es decir, las que sí indiquen un destinatario fijo y determinado, habrán de ser notificadas debidamente a sus destinatarios, de manera que, como ocurría con las viejas directivas y decisiones que denominábamos marginales, deberán de surtir efecto en virtud de la mencionada notificación.

Así pues, por regla general, podemos observar como, todos los actos jurídicos de la Unión, sean legislativos o no, con excepción de las decisiones europeas que tienen un destinatario concreto y determinado, deben ser publicados en el Diario Oficial de la Unión Europea, estando previsto que entren en vigor en la fecha que ellos mismos determinen, y a falta de señalamiento de fecha habrá de dejarse transcurrir el plazo de veinte días a partir de la publicación para que dichas disposiciones gocen de plena eficacia jurídica. Todo ello no ocurre en el supuesto de decisiones europeas que si tengan un destinatario concreto y determinado, pues aquí ni se publican ni entran en vigor como hemos visto que sucede con la gran mayoría de normas jurídicas comunitarias. Al existir un destinatario conocido y específico, la decisión europea a él dirigida, habrá de serle notificada particularmente, no pudiendo surtir ningún tipo de efecto hasta el momento en que se proceda a la notificación de la misma<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> Acerca de las diferencias semánticas entre las expresiones “entrar en vigor” y “surtir efecto”, nos remitimos a cuantos argumentos y causas quedan recogidos en nuestro Manual, al hacer referencia pormenorizada a estos aspectos cuando se tratan las decisiones. En este sentido, vid. C. F. MOLINA DEL POZO: Manual de Derecho de la Comunidad Europea, op. cit. pag. 499 a 501.